

3 1761 11970695 0

CA1
Z3
T9R28

Public Service and Public Interest

Government
Publications



Public Service Commission
of Canada

Commission de la fonction publique
du Canada



CA 1
Z3
-79 R28

Public Service and Public Interest

Government
Publications

Submissions of the Public Service
Commission of Canada to the Special
Committee on Personnel Management and
the Merit Principle

Copies of this report can be obtained from:
Information Services Directorate
Corporate Systems and Services Branch
Public Service Commission of Canada
300 Laurier Ave. West
Ottawa, Ontario
K1A 0M2

© Minister of Supply and Services Canada, June
1978

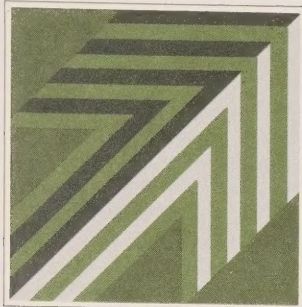
Table of Contents		Commentary on Specific Union Concerns	41
Human Resource Management in the Public Service at a Crossroad	Page 5	<i>Scope of Public Service Under the P.S.E.A.</i>	41
Statement by the Chairman of the P.S.C.	9	<i>The Administration of Redress Against Staffing Actions</i>	44
<input type="checkbox"/> The Public Interest	11	Role and Structural Changes	47
<input type="checkbox"/> Personnel Management	11	Overall Conclusions	49
<i>The rules of the game</i>	11	Annex A	52
1. <i>Efficiency and Effectiveness</i>	11	Annex B	56
2. <i>Sensitivity and Responsiveness</i>	11		
3. <i>Equality of Access to Public Service Employment</i>	11		
4. <i>Equity</i>	12		
5. <i>Merit</i>	12		
<i>Fundamental Issues</i>	12		
<i>Internal versus external competition</i>	12		
• <i>local preference</i>	12		
• <i>preference for ministerial staff</i>	12		
• <i>post-secondary recruitment and executive recruitment</i>	13		
<i>Transfers</i>	13		
<i>Seniority</i>	14		
<i>Role Issues</i>	14		
<i>Collective bargaining</i>	14		
<i>Organizational Issues</i>	16		
<i>Location of the appeals function</i>	16		
<i>The concept of a Department of the Public Service</i>	17		
<input type="checkbox"/> P.S.C. Views	18		
<input type="checkbox"/> Conclusions	19		
Proposed Changes to present Legal Provisions or to Administrative Practices that are Considered to be Warranted	21		
<input type="checkbox"/> Two Broad Groupings	24		
<i>Management Personnel</i>	25		
<i>Introduction</i>	25		
<i>Provisions for Senior Management Personnel</i>	26		
<i>Provisions for Middle Management and Supervisory Personnel</i>	31		
<i>Concluding Remarks</i>	32		
<i>Non-management Categories</i>	33		
<i>Introduction</i>	33		
<i>General Provisions</i>	33		
<i>Explicit External Recruitment Policy</i>	38		
<i>Concluding Remarks</i>	39		



Digitized by the Internet Archive
in 2024 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119706950>

Human Resource Management in the Public Service at a Crossroad



The purpose of this publication is to provide all concerned with a consolidated statement of the views put forward so far by the Public Service Commission to the Special Committee on Personnel Management and the Merit Principle. This consolidated statement is not and was not meant to be a blueprint for the future Public Service Employment Act. Rather, it is an attempt to provide a basic framework or perspective for a meaningful and hopefully productive review of the merit system and personnel management in the Public Service of Canada. We hope that it will also serve to explain the direction of our thinking behind the ongoing policy initiatives under our existing mandate.

The management of human resources in the Public Service of Canada is currently the subject of several major reviews. The findings and recommendations flowing from these reviews will hopefully form the basis for decisions which will chart the course for the 1980's and beyond. In this sense, 1978 and 1979 may be seen as watershed years for the improvement of the quality of personnel management in the federal Public Service and consequently, for the quality of Federal Government services in the years to come.

1975 saw the publication of the Finkelman Report and in 1976 the Joint Committee of the House of Commons and the Senate, on Employer-Employee relations in the federal Public Service published its report. Since the publication of these reports, a number of developments have occurred and several reviews launched which have a bearing on Public Service human resource management and will need to be taken into account.

Following the publication by the *Auditor General* of his reports for 1975 and 1976, a Royal Commission of Enquiry was established to examine and report upon financial management and accountability. That Commission of Enquiry under the chairmanship of Mr. Allen Lambert, produced a progress report in November 1977, and under its mandate, is expected to produce its final report in December of this year. Given the intimate relationship between Public Service personnel management on the one hand and Public Service financial management and accountability on the other hand, the findings and recommendations of the Lambert Commission can be expected to have implications for federal Public Service personnel management.

In line with a recommendation of the Joint Parliamentary Committee on Employer-Employee Relations in the Public Service, the establishment of a Special Committee was announced in February 1977 to carry out a review of personnel management and the merit principle, i.e., a fundamental review of the Public Service Employment Act. This Committee is composed of a member appointed on the recommendation of the Public Service staff associations (Mr. Des Davidge, Co-chairman of the National Joint Council of the Public Service of Canada and former head of the Canadian Public Service Component of the International Brotherhood of Electrical Workers), a member appointed on the recommendation of management (Mr. Bruce Brittain, Deputy Minister of Veterans Affairs) and a Chairman appointed with the concurrence of both management and staff associations (Mr. Guy D'Avignon, former Chairman of the Anti-Dumping Tribunal). The Special Committee started its hearings early in 1978 and can be expected to publish its findings and recommendations in early 1979.

In addition to the above several major reviews, a number of developments of the past two years have direct relevance to and important implications for human resource management in the Public Service. These include:

- the enactment of the Human Rights legislation and the establishment of the Canadian Human Rights Commission;
- the revision of official languages policies of the Government to further the objectives of the Official Languages Act of 1969 and the Parliamentary Resolution of 1973;
- the enactment of the new Auditor General Act and the implementation by the Auditor General of his expanded mandate to include examination of value for money;
- the establishment of an Office of Comptroller General and the appointment of the incumbent;
- the freeze of senior executives' salaries followed by the phasing out of the anti-inflation controls;
- the introduction of special Government restraint measures;
- the implementation of policy thrusts regarding the employment and career advancement of women as well as policy thrusts concerning the employment of natives and opportunities for the handicapped in the Public Service of Canada; and
- relocation and decentralization measures.

All of the above developments as well as new initiatives by the Treasury Board Secretariat and by the Public Service Commission concerning such matters as:

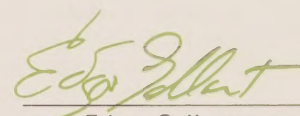
- classification and staffing audits;
- training and development;
- internal communications;
- sensitization of departments and agencies to the concerns of the public;

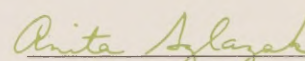
- efficiency and effectiveness evaluations;
- performance appraisals, etc. . .


have important implications for and a direct bearing on the processes of staffing and personnel management in the Public Service. A major challenge for all concerned is to ensure that decisions taken in these many areas are mutually consistent, supportive of and in harmony with the basic objectives of an efficient, effective, impartial and sensitive Public Service.

In our first appearance before the D'Avignon Committee, we reviewed the basic principles which we believe must be served by the Public Service staffing and personnel management policies and practices, and examined a number of general considerations to be taken into account in the fundamental review now under way. In our second statement, we presented the results of our work to date on the main directions in which Public Service employment policies and practices should evolve in order to meet the real problems identified and to serve the desired principles and objectives.

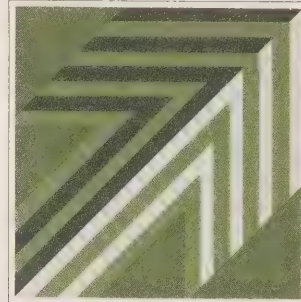
In spite of their apparent precision, the proposals described in our second statement will hopefully be read and understood for what they are, namely an attempt to illustrate or indicate the directions in which answers to our questions may be found, *not* an operational plan for the implementation of our concepts. Also the reader should know that while many of the proposals outlined in this document are the result of extensive analysis and consultations, many are yet at an early stage of development and some are based more on speculation than on detailed analyses. Most of our proposals will require further analysis, evaluation and testing before they can be refined and translated into specific policy and administrative proposals. We believe that this can only be done through joint research and analyses supported by extensive consultations with all concerned. We are looking forward to the Special Committee playing a particularly important role in this regard.


Edgar Gallant


Anita Szlczak


John Edwards

Statement by the Chairman of the P.S.C.



Mr. Chairman,

The Public Service Commission is delighted that the Special Committee is now operational. As you are aware, my colleagues and I, and indeed our predecessors before us, have supported this review of the Public Service Employment Act from the time that it was first suggested in the context of the Parliamentary Joint Committee's review of the Finkelman Report on revisions to the Public Service Staff Relations Act.

Our continuing support is based on two beliefs. First, the Public Service has undergone very substantive changes since the PSEA was promulgated a decade ago and should be subject to review; indeed the overriding objective should be not so much to make changes to the provisions of the Act but rather to open up frankly and substantively the legislation and its administration to thorough examination and to determine the need for change in the light of that examination. Second, we do not believe that a thorough examination could be conducted without a committee of this kind, a committee composed of highly experienced people dedicated full-time to the task and divorced from day-to-day operational responsibilities.

It is our intention during the next three days to share with you some of our perspectives on the Public Service environment, to review some of the factors that we feel should be kept in mind as you consider suggestions for change, and to give you an in-depth series of briefings on the activities and processes presently being carried out by the Public Service Commission in the areas of staffing, appeals and investigations, audit and training. We anticipate that you will wish to question our senior staff and ourselves as to the validity of impressions that you bring with you to the Special Committee or those you are forming as you hear the views of others who appear before you. We will welcome this. We will also welcome the opportunity to re-appear before you at a later date to advance a considerable number of specific proposals.

We hope that you will be exposed to the wide spectrum of views that we have encountered over the past two years from Parliamentarians, managers, staff associations and public servants at all levels — and thus will be able to appreciate fully the diversity of opinions that exist concerning many of the problem areas you will be examining. We are sure that you do not expect to find ready solutions to most problems posed. This is not surprising for many reasons, including the fact that those who developed, analyzed and debated the proposals in 1967 included some of the most respected Parliamentarians and public servants of that time, many of whom have added to their stature subsequently.

We believe that the fundamental difficulty faced in this area lies in the very essence of the role of a Public Service serving democratic institutions, and how the situation of public servants differs in critical and subtle ways from that of employees of a company operating in a competitive market. Accordingly, it will be important to guard against ready adoption of practices from other sectors of activity, however tempting on the surface this may be when arguments are advanced in favour of approaches that have proven themselves over the course of many years in other environments. Such arguments are likely to be made by managers and union representatives, both often being inclined to overlook the differences and yearn for selected aspects commonly found in the private sector.

The public interest

We believe that alternative proposals should be examined from the perspective of what would be most useful in terms of the public interest. This to us is the paramount test, a test that transcends the interests of employees, the interests of management, or the interests of the government of the day. Indeed the very term “public service” in itself reflects this perspective. Particularly given the present level of distrust of the Canadian public in institutions designed to serve its interests, it seems

to us that you have a very great opportunity and a unique responsibility to be able to demonstrate that your recommendations to the government are made in frank recognition of both what is good and what is deficient in present policies and practices, and thereby to assist Canadians to see their federal Public Service in a more balanced manner.

And what is “in the public interest”? If we examine the PSEA which Parliament, the guardian of the public interest, passed into law, we might be led to the conclusion that the public interest in staffing and related areas of personnel management is limited to the observance of merit and of equality of opportunity. A closer examination might suggest a concern with equity and with certain decisions being exercised “in the interests of the Public Service”. However, we are convinced that the public interest extends beyond this and we feel strongly that any proposed revision of the PSEA should incorporate much more explicitly those principles which should apply to employment matters within the Public Service, in the hope that Parliament will see its way to confirming or revising them prior to the promulgation of a new PSEA.

Personnel management

The rules of the game

We would contend that the notion of public interest calls for Public Service employment policies, processes and practices to be based on five basic principles:

1. *Efficiency and Effectiveness* — The *raison d'être* of the Public Service is to ensure that government programs and services are developed and, once approved, are administered in an effective and efficient manner. It is essential, as a result, that employment policies and practices be supportive of this. As such, they should assist managers to acquire, use, motivate and develop the people needed to get the work done.
2. *Sensitivity and Responsiveness* — Canadians expect that the services provided by their government respond to their needs and concerns. It is essential, in this regard, that the Public Service be, and be seen to be, sensitive and responsive to individuals and to the particular communities being served. Employment policies and practices can and should play a vital role by ensuring that the background, knowledge and experience of public servants within the Public Service ensure that there be a good understanding of the various communities in the Canadian society.
3. *Equality of Access to Public Service Employment* — Canadians have a right to expect equal consideration for employment in the Public Service. It is essential that Public Service employment policies and practices respect this right and

promote effective equality of opportunity for all Canadians (except where preferential treatment for certain groups has been openly and publicly enshrined in or permitted by legislation).

4. *Equity* — Employment policies and practices should be characterized by equity, thereby resulting in public servants being visibly treated in a fair and impartial manner.

5. *Merit* — The principle of merit has served as the basis of appointment to and within the Public Service for over seventy years. By merit is meant the objective assessment of candidates in terms of their qualifications such as relevant education, experience and job performance. The policies and practices devised to ensure the application of merit have evolved over the years to adapt to changing circumstances and values. These policies and practices should continue to provide for appointment to, and career advancement within the Public Service to be based on the merit of each individual but taking into account the requirements of the other principles.

The inclusion in legislation of principles such as these would underline more strongly the considerations that must be taken into account in establishing policies, processes and practices in respect to personnel management — and remove any misconception that the purpose of such policies, processes and practices is to cater to any one principle to the neglect of the others.

If you accept, as we do, that these principles should govern employment in the Public Service, they can be used to bring rigour to the debate that should take place respecting the appropriateness of many of the current policies, practices and even organizational arrangements. Perhaps we may be permitted to illustrate this with a number of examples, grouped into three broad classes relating to substantive issues, role issues and organizational issues.

Fundamental Issues

To illustrate the application of the principles to substantive issues, we would like to focus on internal versus external competitions, transfers and the weight that could be given to seniority in selection decisions.

Internal versus external competition

Under the PSEA the federal Public Service has had a general policy of giving consideration to existing public servants for vacancies before looking at external candidates. As a result, the vast proportion of vacancies are filled from within Public Service ranks. Evidence of this is seen in the fact that, other than at the entry levels to the lower paid occupational groups, more than three out of four of all appointments in 1976 were from inside.

The policy is, however, a general and not an absolute one. Either through provisions in the law or through policy, certain inflows occur at levels above entry to the lower paid occupational groups including:

- *local preference*: for certain occupational groups, when a vacancy arises and there is no qualified public servant in the appropriate area of competition, the law provides for the recruitment in that area from outside the Public Service. This practice serves the principle of efficiency in that it is much less expensive than relocating a willing and qualified public servant from another part of the country. It also tends often to serve the principle of sensitivity and responsiveness in that it results in the appointment of someone who by membership in the immediate community is more likely to be able to relate well to that community. A different but somewhat related issue is that, one might well question on grounds of equity whether one department should be able to recruit from outside before considering possible candidates from another department within the same urban area, which can presently occur in regard to lower level positions.

- *preference for ministerial staff*: it seems reasonable to argue that, to foster a high quality Public Service in a larger sense than just that part of the Public Service covered by the PSEA, it is important that Ministers and the Leader of the Opposition should be able to attract to their offices employees of good calibre. Sometimes these are regular public servants on secondment, but in most cases the politician needs to be able to persuade people to relocate to Ottawa, and it has been judged in the past necessary to be able to hold out some opportunity to such people to enter the regular Public Service into jobs for which they are qualified. While a number of staff associations dislike this provision in that it allows for someone to fill a vacancy to which some of their members may have been aspiring, it is a fact that the Ministerial preference provisions are invoked on very few occasions. Most of those entering the Public Service do so through normal competitive processes on the basis of the skills that they bring with them. Should this provision of preference in the law be eliminated? The answer must surely be determined on the basis of considerations such as:

- the severity of the impact of the flow of entrants *under this provision* on Public Service morale and the career expectations of public servants;

- the contribution that these entrants can bring to the Public Service; for instance, in sensitizing policy units to the environment in which Cabinet and Parliament function;

- the severity of the impact on the quality of staff that Ministers and the Leader of the Opposition could attract in the absence of this provision.

Indeed, while some staff associations may wish to see the elimination of this provision, many Parliamentarians are of the view that, far from eliminating it, it should be extended to their staff as well.

• *post-secondary recruitment and executive recruitment*: the Canadian federal Public Service requires a reasonable inflow from outside of people of unusual talent, of people who can bring to the Public Service new perspectives and/or new types of skills. At the same time, there must be reasonable opportunity for public servants regardless of their *formal* qualifications, or lack of them, to rise from any level of the Public Service to any level at which they can perform effectively. The federal Public Service, while far from perfect, has had an enviable record in this regard. For example, in recent years 15 to 20% of new entrants into the SX category have come from outside: from business, provincial governments or academia.

At the same time, this leaves career public servants to aspire to at least four out of five openings at this level. Every year, some of the best among those graduating from university and community colleges are brought into the Administrative and Foreign Service, Scientific and Professional and the Technical categories through the Post-Secondary Recruitment Program. This year about 1,362 out of 29,074 applicants were thus recruited. At the same time, there is very real opportunity for public servants in the support categories to move into the higher paid categories — in 1975 45% of new entrants into the Administrative and Foreign Service category came from the clerical and secretarial ranks, an inflow of over 3,000. It is also worth noting that 10.6% of present SX's rose to that level without university degrees. (The comparable U.S. figure is 8%.)

We believe that there are compelling arguments in favour of keeping open the doors to external recruitment at these key points, roughly to the present proportions, in the interests of keeping the Public Service exposed to differing perspectives. It is worth noting that external recruitment is a key avenue to bringing in highly qualified persons from population groups that have traditionally not had much opportunity to participate in the Public Service, groups for which the government and indeed, Parliamentarians of all parties have expressed very real concern. We seriously doubt whether Parliamentarians would be satisfied to know that the only significant route of entry for these groups would be through the lowest paid levels of the Public Service. If selection tools could be made sufficiently relevant to determining potential for advancement, we would be inclined to favour the entry level to the Administrative and Foreign Service category being seen as a training level that should be staffed on the basis of merit, without any preference being given to existing public servants

or to non-public servants merely because they possess a university degree. If this course were adopted, we believe that not only would there continue to be a reasonable upward flow from the lower paid categories and a reasonable inflow from outside, but also that the public servants promoted in this manner would be the most meritorious rather than those fortunate ones finding themselves in positions being reclassified. (For example, position reclassifications accounted for 36% of the entrants to the Administrative group from the Administrative Support category in the last nine months of 1976 — and 30% of those entering the FI group.)

Transfers

Lateral transfers constituted more than one-third of all internal appointments in 1976. Most transfers are made without competition (60%). It is also a fact that many a successful career has been assisted by, if not significantly the result of, one or more developmental transfers. Despite the scale and importance of transfers, the Commission has traditionally held to the view that since the salary of the transferee has not changed, the interests of other public servants have not been adversely affected and therefore no appeal rights should be extended, except where the transfer results from a competition.

This is appropriately an area of considerable controversy, in large measure because there are various purposes behind transfers. In fact, nine different types may be cited:

- humanitarian/compassionate
e.g., transfer for family or medical reasons
- priority transfers
e.g., surplus/laid-off employees
- language training failures
- employees returning from leave of absence (for educational purposes, secondments to international agencies etc.)
- transfers resulting from decentralization
- transfers as a condition of appointment to an occupational group i.e., built into terms and conditions (e.g., EL and FS groups)
- unsatisfactory performance
e.g., where an employee is mis-employed and should be transferred rather than demoted or released
- interpersonal problems
e.g., personality clashes sufficiently pronounced to require the transfer of one or more of the personalities.

Most would tend to agree that these types of transfer should occur without competition and without challenge from others claiming superior qualifications.

— management necessity
e.g., the necessity to redeploy staff in response to shifting operational requirements within an organization.

Many would agree in theory that this indeed should be a managerial prerogative. Similarly, there would be general agreement that the three types of developmental transfers that follow should be granted in an equitable manner and one that is seen to be so:

— transfers leading directly to a promotion
e.g., creation of developmental positions
— general intradepartmental transfers
— general interdepartmental transfers.

The problem to be faced in this area is how to define satisfactorily the various types of transfer and to design principles and practices to govern them that will enhance equity without either adding substantively to the complexity and the time consumed in the staffing system or undermining the ability of managers to manage, either of which would reduce the efficiency and effectiveness of government operations. This issue is going to present a major challenge to you.

Seniority

The third substantive issue relates to the weight that should be given to seniority as a factor in selection criteria, particularly in respect to promotional decisions, though it has implications also for decisions respecting layoff. The possible desirability of attaching weight to seniority may be viewed from differing perspectives:

- in selection decisions where it is difficult to differentiate between candidates as to their relative ability, experience, potential and other factors normally taken into account, seniority may be as fair a proxy for these factors as any other, and may remove an undesirable degree of emphasis on personal suitability. In other words, seniority would substitute for other more directly relevant criteria because of technical problems in establishing the criteria in a useful manner.

- an argument may be made that a weight should be given to seniority in its own right, reflecting the view that long service in itself is evidence of organizational loyalty, which should be valued by an organization. Most would agree that seniority should be the factor to determine which of two otherwise equal candidates should be selected. However, whether the weight of seniority *in its own right* should extend beyond this is less easy to determine. The basic question is the extent to which the weight given to seniority should be able to offset the weight given to differences in the relative ability of candidates. It is not a simple question, for several reasons. First, the federal Public Service can rightly pride itself on the fact

that, particularly in the Administrative and Foreign Service and Executive categories and parts of the Scientific and Professional category, highly talented people, often of unusual levels of energy and commitment have been able to rise to senior levels at accelerated rates. For this tradition to disappear would reduce the calibre of the Public Service and likely undermine the feeling among the most talented that by working hard and demonstrating their talents they will progressively be recognized and given greater challenges to tackle. Such results would hardly support the principles of equity or efficiency and effectiveness nor would likely have a beneficial impact on the sensitivity and responsiveness of the Public Service. Second, if the weight to seniority was to apply in competitions involving external as well as internal candidates, there would be a serious danger of the Public Service becoming in practice a closed shop. For reasons already mentioned earlier, it is seriously questioned whether this would be in the interests of sensitivity and responsiveness. Third, the advent of seniority in its own right raises difficult problems of application. Would the definition be in terms of total years of employment in the federal Public Service, or years within an occupational group, or within a specific department? Would seniority be one factor along with range or length of experience? If so, the weight given to seniority becomes compounded because the two factors tend to be correlated.

In summary, it seems to us essential to be very clear as to what the results would be from adopting seniority as a substantive criterion in selection decisions, and to be very careful to design the weighting of factors in respect to staffing any particular group where it is deemed that seniority should be taken into account in its own right, so that it does not become in practice the dominant factor.

Role Issues

Let us pass now from these examples of substantive issues to examine issues related to roles, and examine probably the most controversial area, again in terms of the five principles — the role of collective bargaining.

Collective bargaining

As we all know, the pattern of collective bargaining varies considerably from one jurisdiction to another. The U.S. Civil Service, for example, has very limited collective bargaining and, despite their recent major study of personnel management, there is no recommendation to extend collective bargaining even to pay and benefits — and this is not strongly opposed by most of the staff associations, which perceive enough protection for their members with respect to pay and benefits through the principle of comparability and the role of Congress in reviewing Executive proposals in this

area and subsequently enacting legislation. In contrast, the Province of British Columbia passed in 1976 legislation providing for very extensive collective bargaining.

The dilemma related to collective bargaining in the Public Service relates again to the fundamental difference between a Public Service and employees working for a corporation. Collective bargaining in the context of a corporation has been generally viewed as the traditional means for employees to exercise their power to obtain a fair deal from the employer, whose presumed self-interest is to keep costs to the minimum (whether salaries, fringe benefits, rates of promotion, capital expenses including safety equipment, or whatever).

A different set of assumptions has been generally held until the last decade in respect of the environment faced by public servants. One assumption has been that Parliament has a very real interest in public servants being well treated, because it has also the role of being guardian of the public interest. Another assumption has been that the type of power play between employees and management in the private sector, if transplanted into the Public Service, would have different and unacceptable consequences, in that the "employer" does not lose profit as such so much as the public as a whole loses services that cannot, in most instances, be met by competing sources of supply. A third assumption has been that while government as a general rule cannot in theory be coerced by collective action on the part of employees (the ultimate spectre of bankruptcy is rarely at issue), a government at certain and often predictable times, such as when an election is near, is open to pressures that it cannot withstand for reasons of short-term political expediency — and the question is whether it is in the public interest for long-term changes to personnel practices to be determined in the context of short-term political expediency.

Because of these assumptions about the differences between a Public Service and other organizations, most governments in Western democracies until the last decade have not felt unduly uncomfortable about supporting the concept of collective bargaining in the private sector and denying it to their own employees. Instead of collective bargaining over pay and benefits, most governments have relied on various comparability formulae vis-à-vis the private sector to ensure fair treatment of public servants, with the research on comparability being carried out by a pay research bureau, enjoying a considerable measure of autonomy. To protect the public interest including the assurance to public servants of fair treatment in other areas, the legislative bodies have generally limited, by detailed provisions in law, the discretion left to decision-makers and given that limited discretion to a civil service commission, with built-in protec-

tion from political pressures or the pressures arising in the heat of management-union negotiations. Recognizing, however, the natural desire of employees to have influence over personnel policies that affect their employment, provision was made, often in law, for staff associations to be consulted on proposed changes.

This was essentially the case on the federal scene until 1967 when Parliament decided that a substantive part of personnel management (classification and training policy being two main elements) should be transferred from the Civil Service Commission to the Treasury Board and that collective bargaining over pay and benefits should be introduced. Parliament stopped short, however, of transferring staffing policy to the Treasury Board or indeed, extending collective bargaining beyond the matter of pay and benefits to other areas of personnel management for which Treasury Board became responsible. Whether or not the public interest has in fact been better or more poorly served by the introduction of collective bargaining into the Public Service is not for us to judge. There is clearly, however, a growing concern as to how to harmonize collective bargaining over pay and benefits in the private sector sense with a government policy of following compensation movements in the private sector.

Before considering any possible extension of the scope of collective bargaining to new areas (e.g., processes of selection and redress) it is essential to ask some fundamental questions:

- What would be the outcome of such extensions? Put another way, what precisely would the staff associations seek to obtain that they cannot obtain through the provisions of the present law or through the medium of consultation? e.g., greater preference for existing public servants over others? greater job security? greater weight to seniority?
- Are the changes that they would seek in the public interest? What impact would they have on the sensitivity and responsiveness of the Public Service or on the ability of managers to feel accountable and be accountable for the performance of their responsibilities? If the changes are demonstrably in the public interest, why have these changes not occurred? Because of inadequacies of the present consultative machinery? If so, then the solution may lie more appropriately in redesigning this machinery.
- If the scope of collective bargaining were extended, would this have side-effects prejudicial to the public interest, such as adding to the considerable rigidity of the present staffing and related processes? Public services tend to have

more elaborate and formalized processes of administrative decision-making than the private sector, in part because of the inherent risk of partisan political intervention and in part because there are so many watching on a continuing basis the daily workings of bureaucracy, always alert to detect problems real or imagined.

- In the event of deadlock between management and staff associations on, say, a particular element of the selection process, would Parliament feel that the public interest would be sufficiently protected by having the conflict referred to an arbitrator who would bring down a decision binding on both parties? What instructions would be given to the arbitrator to ensure that the decision did not simply constitute a compromise between the two positions? An organization like the Public Service Commission regularly faces issues of this kind, but it at least knows that it is accountable in law to Parliament for its decisions.
- Would extension to the scope of collective bargaining in such areas as selection standards or the processes of selection lead to the balkanization of the Public Service, with each union achieving significantly different provisions which would progressively preclude intergroup career movement?
- How could in practice a line be drawn between matters of government social policy and matters subject to collective bargaining? For example, would it be realistic to have selection standards fully subject to collective bargaining when parts of these standards relate intrinsically to the government's official languages policy?

In our opinion, it is essential to have reasonably clear answers to these and many other questions before recommendations favouring extension of bargaining rights to matters covered currently by the PSEA could responsibly be made.

Organizational Issues

Leaving now the complexities associated with the role of staff associations in the context of collective bargaining, we would like to explore briefly two organizational and related issues in the light of the principles outlined earlier. The two issues are firstly the location of the Appeals function and secondly the concept of a Department of the Public Service. Before doing so, however, we would like to stress our conviction that consideration of structural changes should follow and reflect decisions made regarding substantive and role decisions of the kind we have been exploring so far. Indeed, we note from the February 1977 statement by the President of the Privy Council that while the Special Committee will be examining roles, it is not asked to make recommendations concerning organizational structure. However, the distinction between recommendations respecting roles and respecting organizational arrangements is at best unclear, with the first having often very clear structural inferences.

Location of the appeals function

In 1967, it was decided by Parliament that appeals against selection and certain other decisions would be heard by tribunals appointed by the Public Service Commission. This was the result of some serious concern on the part of Parliamentarians and others over an inherent dilemma. On the one side, it would be inconsistent to have two administrative agents of Parliament, one whose sole mandate would be to review decisions at the very essence of the other's mandate. At the same time, there were reservations about the body responsible for the administration of an Act also being made responsible for hearing appeals against the manner of its administration. The solution adopted was to have the appeals function administratively housed within the Commission, with the Commission being bound by the decision of the appeal tribunal. The independence of the tribunals was further strengthened when the right was established for a party not satisfied by the tribunal's decision to apply to the Federal Court for a review of that decision.

We continue to believe that it would be difficult to remove the function of administratively reviewing decisions from the organization responsible for staffing policy so long as that organization remains an agent directly accountable to Parliament. It is hard to see how the public interest would be served by parliamentary agents stacked one upon the other — or indeed how this would change the outcome of appeals, given the very real check on tribunals by the existence of Federal Court referrals. The onus should be on those who wish organizational change in this area to demonstrate how this would assist in better achieving the objectives underlying the five principles.

Our view with respect to the location of the appeals function would not necessarily be the same if the responsibility for staffing was mandated to a Minister instead of to a parliamentary agent. There are, of course, precedents for this, such as the adjudication role of the Public Service Staff Relations Board for certain aspects of personnel management.

The concept of a Department of the Public Service

This brings us to the question of whether it would be beneficial to regroup the central personnel functions of the federal Public Service into one organization responsible to a Minister (or statutory Cabinet Committee such as Treasury Board). Advocates of such a structural regrouping often refer to it as the establishment of a Department of the Public Service, and envisage this accompanied by the transfer of the administrative tribunals of the Public Service Commission to another parliamentary agent such as the PSSRB.

It is an organizational option that many find appealing, perhaps primarily because of the symmetry involved in placing all personnel matters in one organization. The appeal would certainly be increased if the scope of collective bargaining were to be extended to matters relating to selection policies and practices, since it would clearly not be appropriate for a parliamentary agent such as the Commission to be engaged in bargaining. However, major organizational restructuring, while often resolving certain problems, tends to create a new set of issues; and it is essential to determine whether those resolved are, on balance, more important than the ones generated. Some of the factors that would need to be examined are the following:

- Under present structures, the Commission, a politically independent body, answers to Parliament for staffing policies and practices with certain decisions subject to possible review by the courts. Before considering a fundamental change to transfer responsibility for staffing policies and practices from a politically independent body to a government department with a Minister responsible to Cabinet, should one not think through all the possible implications of such a basic departure from a system instituted 70 years ago, developed, tried and proved ever since with regard to the non-politicizing of selection decisions?
- Traditionally the Commission has been responsible for protecting the Public Service against political intervention in the selection process. If faith instead were to be placed primarily on the vigilance and power of staff associations, in whom, or in which process, would the more than 20,000 excluded public servants place their faith? We believe, as our predecessors have done, that the greatest risk of political intervention rests with the more senior appointments, partly because minis-

ters tend to be more exposed to personnel at these levels and partly because such personnel are less inclined to use the routes available to them to seek redress. This is one of the major reasons why the Commission has never delegated the most senior level appointments.

- Would the establishment of a Department of the Public Service result in weakening the central influence over personnel management? For example:

— the personnel functions of the Treasury Board Secretariat exist side-by-side with the budgetary functions. Would separation reduce the influence of the first on the second or reduce the influence of the first over departments by virtue of separating these functions from the Secretariat's source of de facto power in respect to the budgetary aspect?

— the personnel functions of the Commission are supported by the Commission's direct mandate from Parliament and its autonomy vis-à-vis Ministers.

It is worth noting that the UK experience with a Civil Service Department, entirely divorced from the locus of budgetary responsibilities, does not appear to have been entirely successful.

- Alternatively, would the personnel functions derive their strength from the bargaining, adjudicable, and court elements in the process? If so, would personnel management in the federal Public Service become more rigid and legalistic? The present situation in the U.S.A. illustrates just how rigid and legalistic personnel management can become. An outcome such as this would not be in the public interest in that it would undoubtedly reduce efficiency and effectiveness.
- Would the role of the Department of the Public Service include initial recruitment? If so, would this be in the public interest or too open to undesirable manipulation? The Province of Quebec felt that the latter was the case and has created a separate agency to handle initial recruitment. The question arises as to whether it is efficient and effective to have two bodies responsible for staffing, especially when decisions on recruitment from outside or appointment from inside are part of the same overall decision (how to fill a vacancy). Would the division of responsibilities between the two bodies result in pressures towards inconsistency in selection criteria? How would this be resolved?

P.S.C. Views

These kinds of questions must be thoroughly examined. If there are major demonstrable advantages to re-structuring, it should of course occur. If, on balance, there are more disadvantages, it should clearly not be recommended. If the net balance is not clear, it seems to us that before recommending major structural changes, one should weigh also the costs arising from the changes, costs not just in straight dollar terms but also in their disruptive impact as new structures are built and public servants and others adjust to them. It is sobering, but nevertheless true, that many public servants and Parliamentarians still have not adjusted to the changes made by the 1967 legislation, seeking assistance from the Commission on matters squarely in the mandate of Treasury Board.

We hope that the above examples illustrate how various types of issues may be analyzed in the context of the public interest and, more particularly, in the context of principles deemed to be in the public interest. We would want to stress in the strongest terms that we are not against substantive changes to the PSEA, so long as such changes would not prevent a reasonable balance being struck with respect to the five principles. In fact we openly acknowledge that the provisions of the present PSEA and the staffing practices that flow from them leave much to be desired and, building on the work of our predecessors, we have in the last two years taken action on a number of fronts:

- The preparation of a number of special amendments to the PSEA such as:

- a more comprehensive delineation of the three distinct types of transfers: mandatory, voluntary and transfers within a group of positions having identical requirements;
- the authorization of two new forms of appointment: those of a temporary nature involving employees who have neither the status nor privileges of public servants, and underfill appointments;
- provision of protection of employment security for long-service employees who are rejected on probation in a position won through competition.

Unfortunately, the Government has not been able to table these before Parliament due to the priority of other legislation.

- Recently proposed revisions to Regulation 7.2, which relates to appointment without competition. The Commission is taking steps to revise the wording of this regulation so as to identify more clearly when its use is warranted. At the same time, the Commission already has taken back authority to make 7.2. appointments in instances where the discretion involved is considerable.

- Improved controls on delegation through the establishment of a separate Audit Branch and implementation of a new staffing audit methodology, which we believe will prove to be the most thorough and well-thought-out staffing audit program in existence.

- Efforts to increase the quality of management through such means as the provision of a continuum of management training and development courses as well as the use of appraisals in the selection process.

- Measures to streamline the staffing process such as the formation by the Commission of a voluntary interdepartmental transfer service open to all full-time employees who have been appointed for an indeterminate period, and the implementation of new precise guidelines and a format for poster competitions held within the Public Service (the one-page poster).

- Further major steps under development as regards the staffing process relate to changes in the Data STREAM system and the implementation of an automated telecommunications notice system (ANS) for distribution of posters and appeal notices.

With respect to Data STREAM, effective June 1, 1978, it is intended to make the use of this system part of the competitive process and mandatory for staffing of all positions at the PM-6 level or equivalent, and above. The initiative for entering the system will remain with the individual at the PM-5 level or equivalent and, in addition to the standardized data inputs, there will be allowance for individuals themselves to include a summary of personal information. Eliminating Data STREAM for appointment to levels below PM-6 will result in greater reliance on posters as the key selection process.

The ANS system, a natural evolution of the one-page poster, will involve electronic facsimile transmittal of job vacancies and requirements to as many as 20 stations across the country so as to reduce the staffing time. It will be available for all poster competitions including interdepartmental-national and departmental-national. Its implementation is planned for this fall.

Conclusions

In conclusion, we should like to make two final points

- The best staffing system and the best selection decisions will never lead everyone to agree that the right people are being appointed. Many of those who disagree will tend to seek comfort in the belief that political and bureaucratic patronage is rampant. The federal Public Service is nevertheless one of the cleanest of public services in this regard, with substantive safeguards of procedure and redress in place, with, for instance, politicians almost without exception behaving in an impeccably neutral fashion and resisting the temptation to pressure for the appointment or career advancement of specific individuals who come under the PSEA. Equally, we are convinced that the great majority of Public Service managers are honest and are motivated to high performance, and that most of the undesirable acts of commission or omission that have been documented are due to weakness in the systems and to a failure to prepare employees adequately for the assumption of management responsibility and to hold them to account sufficiently for their performance in this field. It is ironic that at this moment of history, there can be few public services more under attack, with sweeping charges about the motives behind the action of managers.
- We believe that the key in securing fair treatment and a good working environment for public servants lies primarily in the calibre of the managers supervising them. Without managerial commitment to, and understanding of, personnel management policies and practices, the efforts of even armies of personnel officers will be of limited value. To place faith, instead, in ever-increasing volume and rigidity of regulations or legal provisions is not only a policy of despair — it just would not work. One cannot eliminate abuse or misuse by regulations, however sophisticated, that apply to the handling of a heterogeneous group of 283,000 people; in fact one would likely end up creating more inequities than one would be eliminating. Hence many of our proposals will be directed towards ensuring that the vast majority of management personnel has a sound knowledge, understanding and indeed aptitude for managing people.

**Proposed changes to present
legal provisions or to adminis-
trative practices that are
considered to be warranted**



Mr. Chairman,

We have been grateful for the considerable time you have already given our staff and ourselves to appear before you. This has provided us with a very real opportunity to do two things. In the opening session, we were able to share with you the kind of factors we ourselves take into consideration as we evaluate proposals for change, whether generated from within the Commission, within departments, by staff associations or by individual employees. In subsequent sessions, you have borne patiently with us as we have outlined, frankly and in considerable depth, the major practices and activities of the Commission falling into the broad areas of staffing and audit, appeals and investigations, training and development, with more specific presentations with respect to the development and use of testing devices in the staffing process and with respect to programs to increase the participation of Francophones, women, native people and the handicapped.

We hope that the presentations in their entirety have given you a good basis in fact as to the present situation and the trends over past years. Today, however, our task is different. It is to describe to you the changes we would like to see in the future and to attempt to persuade you that these changes would constitute substantive progress in striking an improved balance between the five principles that we advocated, in the first appearance before you, and should be incorporated into a new Public Service Employment Act. Indeed we will be drawing out over and over again how we believe the changes will serve these principles of efficiency and effectiveness, merit, equity, equality of access, and sensitivity and responsiveness.

The changes we would like to see in place before too long may be classed as follows:

— those prepared some considerable time ago as part of amendments to the PSEA, which we anticipate being introduced this fall in parallel with more substantive revisions to the P.S.S.R.A. These have been the subject of consultation with both staff associations and Public Service management

— those within PSC jurisdiction under present legislation and at various stages of preparation

— those changes coming out of the major review conducted specifically in preparation for appearances before this Committee, with some of these changes calling for legislative amendment and others being capable of implementation without it.

All three form, in our opinion, an interlocking and cohesive package. As a result, amendments of the PSEA other than those merely clarifying the Act or supporting existing policies, and changes of the second kind are highlighted along with the final kind. A further reason for surfacing the amendments to the PSEA is that one cannot ignore the distinct possibility that, due to the delay in tabling them, they will not be carried into law in the near future but be merged with the work of the Special Committee.

As you will appreciate, some of the changes are defined in relatively precise terms; others indicate little more than directions for change, and require further analysis.

Many have been the subject of considerable discussion with deputy ministers, senior program managers and personnel officers over the past year, some have not. In any event, the Public Service Commission takes full responsibility for the views contained in this submission, and hopes that they will provoke a serious debate, within and before the Committee, about the problems faced in the Public Service, the causes of them, and the best manner of tackling them. Our purpose in appearing before you today is to apprise you of our thinking in as frank and forthcoming a manner as we can.

In advancing our proposals and the documentation supporting them, we are conscious that the reader might erroneously gain the impression that everything about personnel management in the federal Public Service is in bad shape. This is categorically not our belief. In fact, as we have stated publicly before, the federal Public Service is in better shape than most other public services in Canada or elsewhere, despite the ongoing and often jaundiced focus of media attention upon it. It is worth noting that in most western countries there is a continuing search for means of improving the quality of Public Service administration — and this is not an easy task, not because of lack of goodwill

or resistance to change on the part of public servants, but primarily because of the nature of public services and the environment in which they operate. While the quality of management machinery and the skills of public servants have generally improved over the years, many of the problems persist, despite periodic major studies, major reorganizations and the flag-waving introduction of new techniques — no country has found definitive solutions. It is tempting to assume that because others have chosen different routes from us that the results must be better (while ironically many of these jurisdictions are seeking to learn how we do things). To raise at least doubt as to whether this is the case, allow us to quote....

(1) U.K. Expenditure Committee Report 1977

"We are convinced that the civil service could be managed better ... reconstruction at the centre is imperative".

These comments were made eight years after major changes were introduced following the Fulton Report.

(2) U.S. Presidential Study 1977

President Carter in his message to Congress on governmental reorganization of March 2, 1978 stated

"The personnel system has become a bureaucratic maze, which neglects merit, tolerates poor performance, permits abuse of legitimate employee rights and mires every personnel activity in red tape, delay and confusion".

He made these comments despite the fact that no less than twenty major efforts since the early 1930's have been undertaken and recommendations advanced to overcome the systemic inadequacies currently embodied in a patchwork of laws, executive orders and regulations which comprise the Federal personnel management system — including two presidential Task Forces on Government Reorganization, the Johnson Task Force of 1964 and a Nixon presidential Task Force in 1970.

Two Broad Groupings

From as early as the fall of 1976, only months after our appointment as Commissioners, it became clear to us that with the growing size and complexity of the Public Service, it was no longer appropriate to think of the public servant population as monolithic, whose employment should be governed by a set of universal policies and practices. Indeed, increasingly in recent years, there have been legitimate pressures for change in a particular part of the Public Service which led to:

— patchwork changes in that part

or

— changes being made to general Public Service policies required for that part but compelling all other parts to fall into line

or

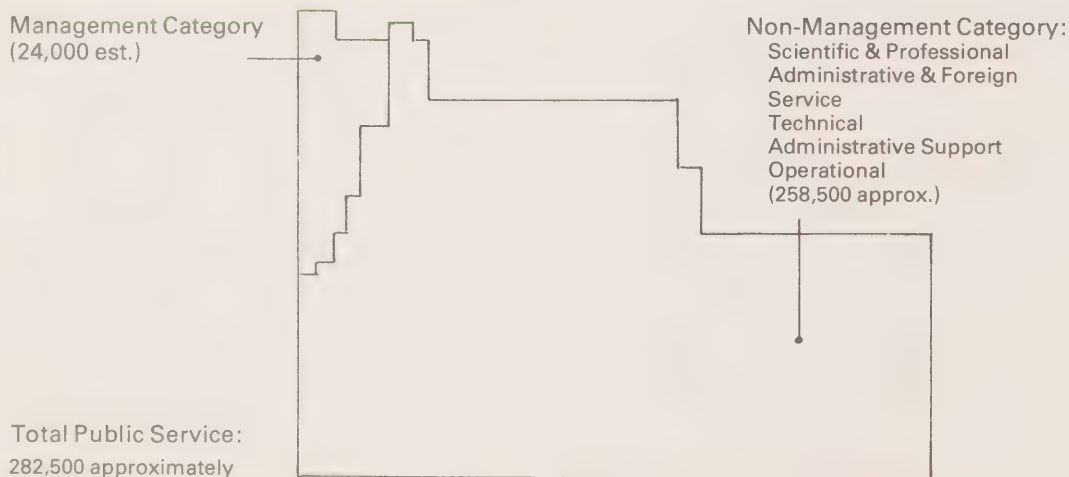
— frustration and misunderstandings because of an unwillingness of the Commission to allow a change that was obviously desirable for one part of the Public Service because of the impact it would have on other parts of the Public Service.

As a result of this conviction, we have developed much of our thinking not in terms of the Public

Service as a totality but rather in the context of designing proposals with certain groups of public servants specifically in mind. The advantages of this, we think, are very considerable since the reaction of many to a specific proposal for change depends to a large measure as to whether one has in mind, for instance, a senior executive, a skilled tradesman or a computer programmer. This approach allows for greater tailoring of practices to the differing needs and indeed aspirations of particular groups. It also encourages one to allow similarly for differences in practices to emerge in one department vis-à-vis others.

The model with which we have worked envisaged initially, management and non-management groupings. Management personnel are defined broadly as encompassing those exercising managerial duties and responsibilities, or those having significant responsibilities for the formulation or implementation of policies and programs. To place the two groupings into some proportional perspective, the following illustration may be helpful. The scale is based mainly on data published at the time Bill C28 was made public.

Population of proposed employee categories



Within the non-management grouping which constitutes about 92% of the Public Service, there are employees falling into 5 categories, over 70 groups, and over 100 subgroups, some entirely or largely concentrated in one or several departments, many found generally across most departments. We have not yet been able to recategorize these groupings in such a way that consideration could be given to establishing proposals designed specifically with one set of employees in mind. For a time, we envisaged using the existing categories and grouping the Scientific and Professional with the Ad-

ministrative and Foreign Service Category and a second grouping encompassing the Technical, Administrative Support and Operational Categories. However, such groupings assume some degree of homogeneity within each, that those grouped together have in common certain attributes (value systems, career paths, motivations, expectations, role vis-à-vis the public) and should be employed under conditions somewhat distinct from those grouped separately. This route proved too simplistic. Work continues on other groupings since we remain convinced that there is

very real value in examining employment provisions tailored to specific groups. In the realm of political partisanship, for example, the issues to be addressed differ depending whether one has in mind a dockyard worker or a postal worker on one hand or, on the other, a tax officer or employment counsellor with sensitive dealings with individual members of the public in a small community. It is a little ironic that we should be engaged in this line of thinking a decade after the decision was made to bring under the full rigour of the PSEA approximately 54,000 employees who previously had not been.

With this present difficulty of categorization in mind, our proposals with respect to non-management personnel do not differentiate significantly between sub-groupings and reliance is placed instead on such differentiation arising from the consultative processes that are proposed. At the same time, we will pursue our studies into useful categorizations and if as the Special Committee brings to bear its focus on the needs of specific non-management groups it finds it should make recommendations that are distinct for some groups, the Commission would be strongly supportive of this direction so long as the recommendations enhance the achievement of the five principles.

Let us now turn to proposals in respect to management personnel, then to the non-management categories.

Management personnel

Introduction

While the Committee will inevitably be most concerned over the provisions relating to the more than 90% of public servants who are members of staff associations, we believe that it is important to share with you our thinking as to the provisions which should apply to management personnel. This is partly because your mandate encompasses all matters governed by the PSEA but also, and more critically, because your eventual recommendations for the bulk of the Public Service should be shaped by a sound appreciation of what steps are being taken or considered to improve the quality of management generally.

In our first opening statement before this Committee we stressed our conviction that the quality of personnel management in the Public Service is fundamentally dependent on the quality of Public Service managers. High quality personnel officers and sound regulations and policies in no way can ensure in themselves good management, though they can play vital roles in facilitating and guiding the good manager to manage well.

It is our strongly held view that much of the current problems in personnel management are the con-

sequence of weaknesses in the mechanisms for selection, development and, where necessary, removal of management personnel. These weaknesses are also the source of the lack of trust in management on the part of staff associations and in particular their concerns about delegated staffing. This is not an indictment of the commitment or intrinsic quality of the management cadre in the Public Service; the vast proportion are highly intelligent and motivated but there has not been the necessary rigour in establishing strategies for the selection, training and development of management personnel. Indeed, many have slipped into management roles without significant preparation before or after appointment. Clearly, the responsibilities for managing people are very real and it is essential that serious efforts be made, and be seen to be made, to determine the aptitude of those seeking to enter management ranks, to ensure that they have, or are provided with access to, the necessary knowledge to manage responsibly, and to remove from management ranks those who fail to demonstrate that they can perform satisfactorily. The function of management even at the intermediate and lower levels involves so much more than the direction of operations and the application of regulations, with the help of functional specialists!

Part of the problems of today may be attributed to the accelerated intake into management ranks during the rapid growth of the Public Service in the early 1970's; part may be attributed to the wholesale delegation of administrative authority from the central agencies over a very few years and the manner in which delegation of authority was carried out; part may be due to people entering management ranks not from a great desire to assume such responsibilities but rather because they see no alternative career stream in which they can advance further; part is due to the lesser incentives towards good management that generally characterizes public services, relative to the private sector. A significant part, however, must be attributed to the fact that there has not been a clear understanding of what positions and what persons are in management, thereby reducing the feasibility of designing selection, training, development and indeed communication strategies. To give but a small example of this, while it prepares information brochures and pamphlets aimed at keeping management personnel abreast of developments, the Commission has encountered incredible difficulties in establishing even a list of such personnel, and generally has had to route this material through the departmental heads of Personnel, causing delays and distribution failures.

It would be difficult to develop sound provisions governing the selection, promotion, training and related employment aspects with respect to management personnel unless steps are taken to increase the clarity of who make up the management cadre in the federal Public Service. While

such provisions *in theory* could be developed and applied to the present community of management exclusions, the obstacles in practice would be very real so long as some members in most occupational groups are management exclusions while others are not. As a result, any changes towards identifying those performing management responsibilities through the occupational group structure would greatly facilitate progress in this area. It is for this reason that we welcome the recent expression of Government intent to establish a Management Category and hope that Parliament will see its way clear to pass an amendment that would facilitate creation by Treasury Board of an appropriate management category.

If a management category along the lines envisaged in Bill C28 is passed into law, certain inevitable and desirable consequences would flow from it:

- a clearer definition of what constitutes the management cadre in the federal Public Service;
- the emergence of a management series, split probably into a series of vertical occupational groups. While greater definitional precision will not be possible until the Government's plans in respect to the structuring of the projected management category are known, we hope that it will prove possible to

- (a) integrate those SX equivalents performing management responsibilities into the SX group;
- (b) integrate management personnel in the levels immediately below into one or at most a few groups (e.g., a Senior Management group), and similarly;
- (c) integrate remaining management personnel into one or more middle and junior management groups.

We believe that steps such as these would simplify the staffing process and would tend to facilitate greater mobility between management disciplines. At the moment, small salary differentials with different timing of salary range adjustments have engendered an almost Alice-in-Wonderland environment in which what was a promotion one month becomes a demotion the next and an unnecessary degree of jockeying appointment dates to maximize the advantage to the individual crossing from one group to another.

Greater integration of this kind would parallel the practice in many large companies (e.g., a management series) and could well contribute to a change in Public Service values, putting a greater emphasis on the management aspects of jobs and a lesser emphasis on the purely specialist dimension. It would contribute to a greater sense on the part of those entering senior management ranks of having made a substantive career decision, rather than the present tendency to see the entry as merely a normal progression up a particular occupational

group ladder. Similarly, it would be a visible sign to those aspiring to such positions that management roles involving the supervision of people are substantive roles, calling for considerable aptitude and knowledge. In other words, the classification and related systems would underline the word "management" while recognizing that each person so identified brings with him or her specialized knowledge and experience, and this will be a marked contrast to the present practice of underlining the specialty (economist, financial officer, etc.) then drawing distinctions as to whether a person is or is not performing management responsibilities.

The proposals we favour for management personnel are presented in two parts. The first is a relatively detailed set of proposals for senior management personnel and the second part relates to proposals for the balance of management personnel. This division is due to our belief that the employment provisions for lower management levels should generally approximate those that we advance later for non-management personnel, for a variety of reasons:

- there tends to be a significant flow back-and-forth between non-management personnel and the lower levels of management, as people explore whether or not to commit themselves to a career in management;
- many at lower management levels tend to follow departmental career streams, more so than those at senior management levels;
- by concentrating on provisions specifically for the comparatively smaller senior management community, it is possible to consider provisions that would be difficult to administer for a much larger grouping.

Provisions for Senior Management Personnel

For Senior Management Personnel, we would envisage provisions such as the following:

- ☐ ***Rigorous quality control for entry, with explicit basic qualifications set out in regard to***
 - ***aptitude***
 - ***experience***
 - ***past performance***
 - ***general knowledge required in such fields as personnel, financial management, official languages and machinery of government and equal opportunities programs, in addition to any specialized qualifications deemed necessary for the specific job to be performed.***

Commentary:

This is fundamental to the basic philosophy expressed earlier about the importance of the quality of managers to the quality of management. We would argue, for instance, that the effectiveness of management personnel, even those in policy development functions, will generally be enhanced by a broad

knowledge of Public Service management matters and that with this broad knowledge management personnel will be less frustrated by the more annoying characteristics of the Public Service environment, either because they will understand the causes better or because they will be better able to identify and propose ways of eliminating or reducing the severity of these characteristics.

Indications of how principles may be served:

Efficiency/Effectiveness: A higher quality senior management cadre

Merit: Improved selection decisions

Equity: More knowledgeable managers will tend to make greater efforts to ensure public servants are treated equitably

Sensitivity and Responsiveness: Better qualified, thereby better able to cope with the needs of clients

☐ **Appointment to level rather than to position.**

Commentary:

This would enable flexible deployment within a department in accordance with changing management requirements. In effect, for example, a person in the department of Public Works might be appointed as an SX I to the Department of Communications and, while the selection might have been with a particular role to be performed, subsequent assignments given to that SX I would be a matter determined between the person and the deputy minister, with redeployment occurring in the light of changing priorities, or for developmental purposes or to move the individual to another role from, say, a major supervisory role in which his performance was not fully satisfactory.

Indications of how principles may be served:

Efficiency/Effectiveness: It would give the deputy minister a degree of authority over the deployment of his/her management team that is found in the private sector and indeed in some other public services. It would also result in redeployment at these levels within the same department no longer being viewed as appointments (hence reducing paperwork)

Equity: Public servants contemplating a career in senior management ranks would know in advance that all who enter would be obliged to accept certain obligations

Sensitivity and Responsiveness: A greater ability to redeploy their management teams should improve the ability of deputy ministers to accommodate quicker and more effectively to changing circumstances. It would also give deputy ministers greater ability to persuade key members of their management team to take on new responsibilities involving geographic relocation, in that deputy ministers could give firmer assurances to them as to when they would be brought back and in what capacity. Also senior management personnel would know on entry to

these groups that they would be expected to accept such assignments when circumstances warranted this and when there were no compelling family or other reasons for declining them. The presence of a greater number of senior public servants with comparatively recent experience outside the National Capital Region would likely in itself enhance the sensitivity and responsiveness of the Public Service (see PSC annual report 1976)

Merit: Under the present appointment to position approach, there has been a high degree of position reclassification and consequential incumbent promotion. Under an appointment to level concept, the promotion of an individual would be more tied to the numbers of vacancies at the higher level and the relative qualifications of those aspiring to them than to the success of a manager in justifying a higher classification to a specific position

Equality of Access: With an increased ability to design developmental assignments, deputy ministers could better ensure that those in under-represented groups are given the experience and skills necessary for advancement

☐ **A general policy should be established, whereby someone appointed to a department would be expected to remain a reasonable minimum period with that department — as a general rule, perhaps three years, and for this period, barring exceptional circumstances, the individual would remove himself from consideration for openings in other government departments.**

Commentary:

If deputy ministers are to be held effectively to account for the quality of departmental management, they must have some assurance as to the stability of their management team and not be subject to sudden and unanticipated losses of key personnel due to the blandishments of other departments. Equally important, rapid turnover in senior management has a demoralizing impact on the staff supervised.

Assumption of management responsibilities should be accompanied by assumption of obligations to subordinate staff, including the general obligation to stay long enough to get to know them, to provide leadership, to nurture them, to recognize high performance and to take steps to correct poor performance. This of course does not relieve a deputy minister of responsibility for creating the kind of environment wherein members of his or her management team feel sufficiently challenged and their effort sufficiently recognized to generate a sense of commitment on their part.

Indications of how principles may be served:

Potentially major on principles of **Efficiency/Effectiveness**, **Equity** (e.g., in management of subordinates), **Merit** (e.g., more informed assessment of subordinates and of senior management personnel by the deputy minister)

Sensitivity and Responsiveness: Continuity of management

- ***The continued employment in a department of someone at these levels would be periodically reviewed by the department, the individual and the Public Service Commission.***

Commentary:

In some of the larger or highly specialized departments, and more rarely elsewhere, someone might well spend most or all of his or her service in senior management and/or senior executive ranks in the same department — as indeed is the case today. The proposed periodic review would ensure that those needing the opportunity to have experience elsewhere would be brought to the attention of the PSC at an early date, thereby maximizing the likelihood of success in achieving a planned exit from one department and entry to another.

Indications of how principles may be served:

Efficiency/Effectiveness and Merit: Better identification of those of unusual talent and preparation of them for higher level appointments. Improved quality of staffing by knowing of, concentrating efforts on, those public servants in need of assistance

- ***Faced with a vacancy, a department should generally be required to consider the candidacy of not only public servants in that department but also that of public servants from other departments in need of a change, and that of non-public servants — with due concern for the particular needs and circumstances being faced by the department.***

Commentary:

We are firmly in support of a career Public Service but not one so rigid that prevents a significant flow into senior management ranks from outside (e.g., the private sector, other levels of government, academia) from occurring. In fact we are convinced that the 15-20% of new entrants to these levels coming from outside, as has been the case in recent years, is healthy and should continue to occur. Austerity tends to make this more difficult to maintain as would the provision of appointment-to-level, since such an approach has tended to create closed shops elsewhere (e.g., foreign service or UK administrative grades). As a result, to maintain a reasonable inflow from outside the Public Service into these proposed management groups, an explicit policy on external recruitment is considered to be essential. Rather than establishing some arbitrary quota, it would be preferable to have a well-understood policy whereby departmental recourse to external candidates of unusual talent would be readily possible. In practice, this would still mean that most vacancies would continue to be filled by career public servants, because of the value generally placed on knowledge of a particular program

area or of the Public Service environment, and the natural inclination of Public Service managers to attempt to maintain organizational morale by favouring existing public servants except where the external candidate is markedly superior. It is noteworthy that in the U.S.A. even with the Presidential discretion to fill about 600 senior executive positions (5.4% of grades I6, I7 and I8) with his chosen appointees, a 1976 study showed that well over 50% of these were drawn from career ranks (e.g., had 10 years Federal Service or more) during the Johnson and Nixon administrations; similarly, our prime ministers have tended to select deputy ministers from among career public servants.

Indications of how principles may be served:

Efficiency/Effectiveness and Merit: Senior management drawn from the best talent available in the Public Service and in Canada generally
Sensitivity and Responsiveness: Ability to appoint from the Public Service or bring into the Public Service people with particular skills or perspectives

Equity: Four out of five vacancies would continue to be filled by career public servants

Equality of Access: Maintain current volume of intake

- ***Mandatory disclosure on request to someone who was not considered or who failed in a competition as to the reasons for this. If still convinced that a significant error had occurred in the selection process or in the evaluation of candidates, that person could request the Public Service Commission to review the case or conduct an inquiry.***

Commentary:

This would apply to selections both for entry and for subsequent promotions. The provision would constitute a check on the occurrence of abuse, intentional or inadvertent. Access to personal information is required by Human Rights legislation. Where there should be additional redress elements here with regard to promotion is still under review; normal appeal rights certainly would continue to exist for demotion or release decisions.

Indications of how principles may be served:

Merit and Equity: Protection in system against error or abuse

Equality of Access: Probably supportive in familiarizing non-public servants with process and standards used in competitions at these levels

- ***In the event of career public servants on probation (other than those on first appointment to the Public Service) failing to demonstrate satisfactory performance at a particular level, there would be a policy of reappointment to the lower level from which they had been promoted — or to be moved to***

a job outside of management ranks at least equivalent to the former level from which they had been appointed.

Commentary:

This is consistent with one of the proposed PSEA amendments with respect to those failing on probation.

Indications of how principles may be served:

Efficiency/Effectiveness: It is essential that those who are found not to have the aptitude to perform management responsibilities will be moved to other duties — indeed, this is the least that is owed to those who are being supervised. Infinitely more damage may be visited on an organization by a manager whose performance is marginal than by someone else of marginal performance in the unit

Equity: The decision to appoint someone to management responsibilities, particularly for the first time, is always something of a risk on the part of both the selection board and the employee — and both should bear some responsibility in the event that the risk does not work out. Release from the Public Service places the burden solely on the individual
Merit: Such a provision re-inforces the practical application of merit (and equity)

☐ ***The PSC would make available a continuum of training and development courses aimed at all levels of management, from supervisory to deputy ministerial.***

The outline of this continuum is already emerging:

	Personnel Management	Financial Management	Machinery of Government	Other
DM's	mini-GPM	mini-GEM	Executive Seminars	
ADM's	GPM	GEM	Executive Seminars	
SX's	GPM	GEM	Orientation Seminars Executive Seminars	Computer Concepts for Executives
SM's	—	Advanced Financial Management	Sr. Management Development Program	Specialty Courses in: EDP, Systems Analysis, Financial Admin., Personnel Functions, Project management, performance measurement
Middle Management	Staffing for Managers; Staff Relations for Managers	General Level Financial Management	Management of the Public Enterprise	
Supervisory	Functions and Roles of Supervision; Dynamics of Supervision	Introduction to Financial Management	—	

Plus more substantive developmental/broadening programs such as the Career Assignment Program.

Commentary:

Departments as now, generally the larger ones, would continue to operate their own training programs where they felt that this was cost effective. However, all departments and managers would be aware that regardless of the level of management there would be core training available.

Indications of how principles may be served:

Efficiency/Effectiveness and Equity: In departments not having the scale to warrant establishing their own training programs, those in management would not be excluded from access to training necessary for the satisfactory performance of their responsibilities or to prepare them for advancement

☐ *The PSC would publish, and update as required, a career guidance brochure informing those who might be considering careers in senior management of*

— *the fact that there are alternative career streams for those who are primarily interested in following a specialist career*

— *the size, terms and conditions, scale of intake and related matters respecting the senior management personnel*

— *the qualifications generally required for entry and the process by which people would be assessed and appointed*

— *the routes available by which individuals might broaden their experience (e.g., transfer, secondment mechanisms) and acquire off-the-job knowledge (e.g., availability of courses).*

Commentary:

This would tend to de-mystify for public servants the manner and basis on which appointments are made. Perhaps of even greater importance, the provision of information would ensure that, within a few years, most of those seeking entry would in their self-interest have taken steps to meet the desired qualifications.

Indications of how principles may be served:

Efficiency/Effectiveness: Better qualified persons presenting themselves as candidates for senior management

Equity, Merit and Equality of Access: Selection processes and likelihood of success better understood among those aspiring. Advance warning of general qualifications being sought and hence opportunity to shape career path accordingly

☐ *A strong central information bank would be established by the PSC on senior management personnel.*

Commentary:

This is essential to the administration of an

appointment-to-level approach, which inevitably calls for improved manpower/career planning. Its achievement will be facilitated by the recent Commission decision to limit Data STREAM to the groups above, thereby focusing on an inventory population about one fifth of what it is to-day. It will also be facilitated by the provision by which a large part of the senior management population will not generally be subject to search, due to having excluded themselves for an agreed period from consideration for openings in other government departments. However, under unusual circumstances it might be necessary to move to another department (on promotion or lateral basis) during this "agreed" period.

Indications of how principles may be served:

Higher quality selections should result and this would support all the principles

☐ *A joint TBS/PSC policy on appraisals will shortly be issued. Among other things, it will provide specific instructions to departments as to the information that will be required for the central information bank.*

Commentary:

Basic and qualitative information of a high calibre is fundamental to the screening and evaluation of candidates.

Indications of how principles may be served:

As for the previous provision

☐ *While some delegation of staffing of senior management levels would not in principle be ruled out, the Commission would retain full authority over appointments for these groups at least initially, though as at present there would be extensive departmental involvement in screening and selection.*

Commentary:

This is essentially the pattern to-day, and reflects two traditional concerns of the Commission. Firstly, the potential danger of ministerial pressures on deputy ministers is greater at these levels (see our Opening Statement of March 14, 1978). Secondly, a higher proportion of appointments at these levels involves, and should continue to involve, interdepartmental movements and for these a central staffing operation tends to be more effective.

☐ *Personnel in these groups would continue to be constrained in respect to involvement in partisan political activity.*

Commentary:

In our view the reality and perception of the senior bureaucracy as being politically neutral is fundamental to the concept of a career Public Service capable of serving competently and loyally the government of the day, regardless of its political persuasion.

For reasons already outlined, it is our view that the processes that should apply to these personnel should generally approximate those proposed for non-management personnel, which are described later in this report. This would, for instance, be the case in respect to such issues as basis of appointment, redress mechanisms, and external recruitment policy. However, this should not be interpreted as an unwillingness on our part to confront difficulties in this area vis-à-vis the senior management area. It is abundantly clear to us that much of the philosophy expressed in the preceding section applies equally here; namely that substantive improvements must be made in the selection, development and evaluation of personnel performing at these management levels — and the expeditious removal from management ranks of those who fail to perform satisfactorily.

There is no doubt that, in the event that the classification system is revised to allow the emergence of distinct management groups, considerable work will be required to establish

- appropriate classification standards
 - corresponding selection standards outlining the qualifications necessary for entry, e.g., aptitude, knowledge of management policies as well as any technical expertise required
 - technology for assessing qualifications
 - training and developmental strategies
 - appraisal policies
- and such like.

It is not practicable, however, to postulate detailed proposals until there is greater precision available as to what will constitute this middle and lower management population. For example, it should be mandatory for candidates for any management roles involving significant supervisory responsibilities to be able to demonstrate aptitude for supervision such as

- interpersonal skills
- a willingness to devote considerable time and effort to coach and develop subordinates
- an ability to share authority, i.e., to give subordinates a real involvement in the management of the unit

but to what extent should candidates for entry to the lower management group(s) be expected to have in advance a sound knowledge of management policies or should aptitude be the basic key to entry with an obligation on departments to establish acceptable developmental programs through which newly-appointed management personnel would acquire the required knowledge (on-the-job and/or through classroom training) within a reasonable period of time, such as the year of probation? The answer will have to take account of the boundaries of the management group.

Concluding Remarks

It is our firm conviction that implementation of these provisions for management personnel would reduce significantly the problems underlying the quality of management that are common to public services and the problems that are particular to the federal Public Service at this time. Indeed, we believe that the current environment is conducive to and supportive of changes of this kind, and we would point as evidence of this to the impact of austerity, to the strong support of the majority of deputy ministers to most of the provisions that have been outlined, to some of the thinking expressed by both the Advisory Committee on Executive Compensation and the Auditor General. It is also noteworthy that in the United States, the Presidential Task Force on Personnel Management has come out with proposals for an Executive Service that have some major elements common to ours for senior management personnel, despite both studies having been carried out without significant contact until the broad outlines had been established.

Despite this optimism, it is clear to us that the general acceptability of these provisions to the public servants directly affected and, as a result, their successful implementation, is predicated to a significant extent on the establishment of a compensation policy for management personnel that is equitable; most importantly, equitable relative to that applying to other public servants but also as equitable as is possible, given political realities, relative to that applying to those performing similar jobs outside the Public Service. One cannot expect management personnel to welcome provisions that place additional obligations on them, however much they recognize the inherent virtues of these provisions, if at the same time the salaries of subordinates, not subject to such provisions, are rising faster and overtaking their own. Salary differentials should reflect differences in the value of work performed and, if in fact the Public Service is now to place a higher value on the management dimension of jobs, this should be reflected in the salaries paid to management personnel — as is generally the case in the private sector. We await with interest the proposals to the Government of the Advisory Committee on Executive Compensation and the response of the Government to these proposals, though recognizing that in the short-term any progress in this area is seriously constrained by the current A.I.B. controls that will continue throughout 1978.

The provisions that have been outlined for senior management have been developed on the assumption that the Public Service Commission or another body with equal authority over appointments and equal autonomy from the government of the day will continue to exist. Without the existence of an organization with these characteristics, some provisions, for example that relating to whether

competitions should be open or closed, would have to be seriously re-examined.

The provisions are also based on the following assumptions about managerial behaviour:

- managers in their own self-interest and for reasons of professional integrity seek the best candidate readily available to fill a job
- managers, if they know and understand Public Service personnel policies and objectives and the reasons for them, will adhere to them honestly, adapting them only where circumstances warrant.

Non-management categories

Introduction

In advancing proposals for the non-management categories at this time, we have had to make certain assumptions. These include:

- at present, classification standards are not bargainable and proposals are based on this. Should the Government decide to make a change in this area, some of our proposals likely would require rethinking.
- primarily for ease of presentation, it is assumed for the time being that the present division of ultimate responsibilities for personnel management will continue. The Committee will no doubt want to examine whether role and structural changes are desirable after it has established broadly its position on substantive issues. Should organizational change be favoured at that time, most of our proposals now cast in terms of the Public Service Commission or the Treasury Board would require only re-casting as appropriate in terms of proposed adjustments in central machinery or of adjusted relationships between the centre and departments.

General Provisions

- ***Continuance generally of appointment to position.***

Commentary:

This does not prevent an appointment-to-level approach where the nature of the work calls for this. A current example is the research scientist group.

- ***Full delegation of staffing authority with safeguards outlined later and with the PSC providing services such as***
 - ***external recruitment (where appropriate)***
 - ***facilitation of interdepartmental transfers***
 - ***technological services***
 - ***priorities administration.***

Commentary:

Other than for a few exceptions this is the pattern of delegation today, and one that recognizes the growth in the scale and heterogeneity of the Public Service. It recognizes also the fact that the bulk of public servants in these categories follow departmental careers for many years at a time and not infrequently spend their entire Public Service career in the same department. For this reason, it is highly desirable that deputy ministers be, and feel themselves to be, substantively accountable for managing the staffing function as part of their overall management responsibilities — while observing policies, principles and standards established in the interests of the Public Service as a whole.

In respect of external recruitment, except for departments that are prime users of a particular occupational

group (e.g., Justice — lawyers, or Transport — air traffic controllers), there are advantages in having a single recruitment and referral body. For groups in the Operational Category and, outside the National Capital Region, groups in the Administrative Support Category, it makes sense to use the more than 400 Canada Employment & Immigration Centres for recruitment and referral, if they provide a service that is effective and observe Public Service standards. For the Post-Secondary Recruitment campaigns and for groups in the Administrative Support Category in the National Capital Region, the Commission would continue to handle recruitment and referral services.

While not representing a high proportion of total appointments in the non-management categories there is nevertheless a sizeable number of public servants seeking to move from one department to another, either because advancement opportunities in their current department are few or, more generally, to acquire new experiences. It is therefore necessary for the Commission to assist such persons to bring their availability and qualifications to the attention of other departments. As a consequence, in 1977 the PSC established two formal interdepartmental transfer services, one for Administrative Support staff in the National Capital Region, and a national one for staff in the Scientific & Professional, Administrative & Foreign Service, and Technical Categories.

Similarly, the Commission is concerned that it provide a common service which makes selection processes as efficient and as visibly meritorious as possible. Two examples of this kind of technological support are the introduction of the one-page poster and the current implementation of the Automated Notice System, both of which should encourage the use of posters over the use of inventory systems of screening.

Finally, it is difficult for an individual department to know whether it is fulfilling its obligations to those people, wherever they may be, who have a statutory or administrative priority to be considered for appointment prior to other candidates being considered. The Commission provides to departments regularly updated lists of such priority persons.

- **The existing safeguards on the quality of delegated staffing include:**
 - the legal instrument of delegation, detailing the groups and levels delegated
 - the existence of selection standards and regulations
 - the provision of appeal rights and the investigation arms of the Commission
 - the cyclical review of departmental performance by the Audit Branch
 - Staffing Branch monitoring.
- **Additional safeguards being introduced are**
 - a new approach to Audit, on which you have been briefed, namely a policy of establishing more stringent conditions of delegation to those depart-

ments in which performance, in the light of audit findings or information arising from other sources, is flawed in certain areas. An example of such a condition would be to require a department that had not been giving adequate consideration to persons with priorities to seek clearance from the Commission before proceeding to staff positions in certain occupational groups and levels.

— *regular feedback to each deputy minister as to the performance in his/her department relative to the Public Service as a whole with regard to certain key indicators.* Examples are the proportion of appointments made without competition or the proportion of appointments made from among public servants in other departments.

● *New safeguards on delegation proposed*

— It is recognized that in delegating authority to a department for an occupational group for which the department has very few positions means that staffing officers in that department generally do not have much knowledge of this occupational field. *In such instances a condition should be placed on the delegated authority whereby such a department would have to acquire the services of an experienced staffing officer from an identified major user department to staff positions in that group.*

— *There should be mandatory certification by the Commission of those exercising delegated staffing authority.*

Commentary:

It is important to reassure employees that those given staffing authority have the knowledge to perform it responsibly and that those who do not perform in this manner will not be permitted to retain the authority. The first reassurance would result from requiring officers, by test or by successful completion of a staffing course, to demonstrate that they have the knowledge. The second reassurance would result from the Commission removing certification from an officer who was found through appeals, investigations or audit, to have violated seriously or repeatedly the standards the officer is expected to observe.

Indications of how principles may be served:

Efficiency/Effectiveness: Positive effect

Merit, Equity and Equality of Access: Will be better served as a result of safeguards

□ *There should be a systematic review by the Treasury Board as to the need for the present number of occupational groups.*

Commentary:

At present, there are 28 groups (and 15 subgroups) in the Scientific and Professional Category, 13 in the Administrative and Foreign Service, and 32 groups (and 92 subgroups) in the Technical, Administrative Support and Operational Categories. The more occupational groups that exist, each with different classification standards (and hence selection standards), terms

and conditions, salary ranges, and timing of salary range changes, the more complex becomes the staffing process. For example, when the salary range of one group changes relatively to another, it is not uncommon for a few months for what were promotions to become demotions and for people who would have been in the area of competition for a job to find themselves excluded and vice versa.

This proposal is made because of the potential for simplification of the staffing process that might arise from such a review. Even if the potential proved illusory (all groups and subgroups were found necessary), the publication of such a review would help eliminate a widespread lack of understanding as to why this degree of differentiation is necessary, particularly when some other jurisdictions seem to be able to function with fewer.

Indications of how principles may be served:

Efficiency/Effectiveness: Reduce staffing complexities, facilitate intergroup mobility

Merit: Meritorious candidates would not be excluded for inappropriate reasons

□ *Use of appraisals should be mandatory in selection processes (or in the absence of appraisals, selection boards should use the best evidence available, e.g., where some candidates are from outside).*

Commentary:

A TBS/PSC joint policy on appraisals, for guidance of departments, will be issued shortly. This should encourage more rigour in departments whose performance in this area has not been fully satisfactory. In it will be a requirement that the performance of a public servant be appraised in writing at least once a year. Aside from the issue of good management practice, evidence of past performance should be an essential factor in selection. Perhaps needless to say, the amount of desirable documentation will vary depending on the nature of the work performed in the group.

Indications of how principles may be served:

Efficiency/Effectiveness and Merit: This should better ensure that the most meritorious candidate is selected

Equity: Enhanced

□ *It should be mandatory to disclose to unsuccessful candidates in selection processes, upon request, all particulars relevant to the decision about that person, including the selection board report and the selection techniques applied. If an employee then decided to appeal, that person would be obliged to state with reasonable precision the grounds for so doing.*

Commentary:

The first part is required under the provisions of the Human Rights Act. It should encourage selection

boards to be more thorough in assessing candidates, and eliminate some appeals launched to obtain information. A more rigorous requirement of appellants to identify their grounds (as in grievances) might eliminate some appeals that are essentially frivolous and at the same time might shorten appeal hearings.

Indications of how principles may be served:

Efficiency/Effectiveness: *On balance likely to be positive*

Equity and Merit: *Strongly supportive, particularly in raising the visibility of merit and of the candidates understanding why they were unsuccessful*

- ☐ ***It should be mandatory to name board members on appeal notices.***

Commentary:

It would seem advantageous to publicize the calibre of persons who sit on selection boards and to underline for those who do so that they collectively share the responsibility for the selection process and outcome. This has been the tradition in the Department of External Affairs and has not generated problems.

Indications of how principles may be served:

Merit: *Raises visibility of merit*

- ☐ ***There should be a ruthless examination of each and every Public Service Employment Regulation to determine***

- whether it is needed at all***
- whether a policy or guideline would be more appropriate***
- whether, if it is to be retained, it is in language comprehensible to the average public servant.***

Commentary:

Given the size and diversity of conditions in the Public Service, extensive reliance on regulations having the force of law generates difficulties:

- a tendency to ensure the staffing action taken is in accordance with the regulations rather than ensuring that it conforms with the intent and spirit of the PSEA;
- added complexity in staffing in most parts of the Public Service in order to resolve a problem in one part.

The policy should be to use regulations only for those aspects of staffing that have general applicability for one or more categories and are not likely to change frequently (e.g., provision of appeal rights).

Indications of how principles may be served:

Effectiveness/Efficiency, Equity and Merit: *More opportunity for common sense to apply rather than blind adherence to regulations*

- ☐ ***A realistic and more equitable transfer policy should be established.***

Commentary:

The Public Service Commission strongly favours this but does not have a satisfactory solution to offer. To be satisfactory, a general policy must neither generate new inequities nor undermine the ability of good managers to manage well. We have expressed the dilemma at length in our first appearance before this Committee. Whatever the policy, it must not seriously impede desirable intergroup, interdepartmental or geographical mobility.

The present Act is almost entirely silent on the subject of transfer. As a result, while they do not address the central question of equity in any substantive way, two of the amendments to the PSEA presently scheduled for tabling in late 1978 should be mentioned:

- ☐ ***The term "transfer" should be defined in the PSEA and in the following manner: a transfer is the movement of an employee from one position at a level in an occupational group to***

- (a) another position at the same level in the same occupational group, or***
- (b) another position in a different occupational group determined by the Commission to constitute a transfer.***

- ☐ ***The creation of a cluster concept whereby the Commission, if requested jointly by a department and the staff association involved, could identify clusters of positions having similar duties, responsibilities and qualifications among which transfers***

- would be in accordance with terms and conditions agreed upon between the department and the bargaining agent***
- would not be considered to be appointments (other than for record purposes) and***
- would not be subject to further probation nor to appeal.***

Commentary:

Both these proposals bring some degree of common sense into the transfer area. The first would, for intergroup transfers, eliminate the absurdity of defining all moves between two jobs as promotions, if there is one dollar difference between the maximum of the second salary range over the first, an absurdity particularly aggravated by different timing of salary range adjustments. In other words, if the FI 5 salary maximum in one month is a little higher than that of the AS 5, the Commission could nevertheless deem a movement between the two groups at these levels to be a transfer, and this would remain so even though the next month the AS 5 salary maximum was adjusted above the FI 5. The second provision recognizes that in certain parts of departments, there may be groups of essentially identical positions and departmental management should be able to redeploy staff expeditiously, as circumstances warrant, among certain positions within a cluster that, while identical in

selection terms, have more attractive features to them. Misuse of this flexibility would be largely checked by the requirement of prior management-union agreement.

Indications of how principles may be served:

Efficiency/Effectiveness: *Simplify staffing process*

Equity: *It would enable, for example, for preferred assignments to be established on a basis well understood and accepted within the group*

□ **Public servants with several years' service who fail on probation should be entitled to reappointment to a position with a level not less than that which they had previously occupied prior to promotion — and should not be subject to further probation.**

□ **A probationary period should generally not apply to public servants on lateral transfer. Where exceptions are warranted (e.g., developmental assignments), the employee who fails should be entitled to re-appointment to a position with a level not less than that formerly occupied.**

Commentary:

The first is one of the PSEA amendments presently scheduled for tabling in late 1978. If the period of service was set at three years as presently planned, it would not create a large number of cases for departments but it would remove the inequity of a public servant with a record of long and satisfactory service being rejected without third party review (no appeal right or access to adjudication) from the Public Service, because he or she was appointed to a new position due to deficiencies in the tools or process of selection. In 1976, only 5% of people rejected on probation had more than three years service.

□ **Legislation should be amended to define three types of appointments**

— **temporary, for up to a non-renewable period of six months**

— **term, renewable, but not exceeding a prescribed overall duration**

— **indeterminate (including part-time and seasonal)**

Those appointed under the first type would not be permitted to enter closed competitions.

Commentary:

The identification of the three types is already built into the proposed PSEA amendments presently scheduled for tabling in late 1978.

The basic problem is that at present, term appointments from outside are perceived as being used as a

backdoor method of bringing someone into the Public Service, testing that person, and if found satisfactory, converting the appointment to indeterminate status. While the conversion in status is subject to appeal, it is difficult to envisage many being appealed or upheld because the person having performed the job for a considerable period would likely be the best candidate — and be appointed, for instance, over long serving public servants who would probably have been appointed in the first instance if the position had been originally established on an indeterminate basis.

The recruitment process for the first type would be uncomplicated and would, therefore, provide an avenue to departments to acquire expeditiously additional staff for legitimate, short-term requirements such as peak periods of work or abnormal or unforeseen workload. It is anticipated that such a provision as a by-product would also reduce the large number of personal service contracts presently being made.

Indications of how principles may be served:

Efficiency/Effectiveness: *The temporary appointment will give departments greater flexibility*

Equity: *For career public servants, this would be enhanced to the extent departments opted for the first type over the second type*

□ **Employees while performing in an acting capacity should be eligible to be considered for appointment only to positions for which they would be eligible in their substantive positions.**

Commentary:

This is one of the PSEA amendments presently scheduled for tabling in late 1978.

Indications of how principles may be served:

Equity: *Acting appointments are designed to ensure that management can fill positions quickly on a temporary basis and without the full rigour of the regular staffing process. It is judged somewhat unfair to others and indeed open to abuse to allow that person to compete in areas of competition merely because he or she is filling a higher paid position in many instances for a month or two*

□ **In cases of persons whose employment has been terminated as a result of rejection on probation, abandonment or dismissal for safety or security reasons, the Commission should be required at their request to reappraise such persons in order to determine whether they are suitable for appointment to other positions in the Public Service.**

Commentary:

This is another of the PSEA amendments. It was originally recommended by the Joint Parliamentary Committee and supported by the Commission because the investment made in certain employees (experience, training, etc.) may be salvaged through an appointment to another position or in another department. It has been done to some extent in the past.

Indications of how principles may be served:

Efficiency/Effectiveness and Equity:
Supportive to both

☐ **Management-union consultation machinery should be strengthened, by the establishment of:**

— consultative committees on selection standards and processes, category by category, made up of PSC, TBS and the appropriate staff associations, chaired by a PSC officer, should develop proposals for review by the Commission. These committees should meet not less than once a quarter. Where appropriate, the mandate of existing departmental management-union consultative committees should be expanded to include responsibility for specifying selection processes as they should apply within a specific department, subject to review by the PSC to ensure consistency with Public Service-wide policies.

— a consultative committee on training and development, and access to such opportunities, made up of TBS, staff associations and the PSC — perhaps established under the auspices of the National Joint Council.

Commentary:

While various avenues of consultation between the Commission and staff associations do exist, there is a perception, with some justification, that consultation is inadequate. By creating on-going and more formal mechanisms, consultation should be strengthened.

Indications of how principles may be served:

Equity: Greater employee involvement in the development, and hence understanding of, policies and processes

Efficiency/Effectiveness: More effective identification of problems and a forum for seeking reasonable solutions to them

☐ **Selection for development should remain within the discretion of management except in areas where developmental programs lead directly to a promotion. In these cases, selection for development should be openly competitive and subject to redress.**

Commentary:

The extension of competition and redress to entry to

programs directly leading to promotion is one of the proposed PSEA amendments presently scheduled for tabling in late 1978. With respect to access to developmental programs of a more general nature, we believe that faith can be placed in the motivation of departmental management and the provisions for improved consultation in this area outlined above.

Indications of how principles may be served:

Merit and Equity: Enhancement of its application to a new area

☐ **Qualified inventories should be used in instances where the use of eligible lists would be too limiting. Employees could appeal if they felt that they should have been qualified; subsequently, only those in an inventory could appeal an appointment from it.**

Commentary:

Currently, eligible lists are a major element in staffing and are a useful device for some areas where a number of jobs are similar and where there is a continuing flow of vacancies. Successful candidates are ranked and listed accordingly on an eligible list. As vacancies occur, people are appointed in the order of their ranking. However, there are other volume vacancy situations where the eligible list approach is considered by managers to be too rigid to allow for slight but important differences in the requirements of similar positions. As a consequence, the opportunity should exist to modify the eligible list approach to include inventories of people pre-qualified for specific types of work. Managers would then be able to select from this inventory the most suitably qualified employee for their particular job. To safeguard against error or abuse, employees could of course appeal if they were not put into the inventory; subsequently, those employees in the inventory could appeal an appointment made from the inventory.

Indications of how principles may be served:

Efficiency/Effectiveness: An additional selection process open to managers where they

deem it more appropriate to their circumstances

Merit and Equity: Would contribute towards selection of qualified persons

☐ **The use of posters for internal competitions should be preferred over inventory screening where relative costs permit this.**

Commentary:

The poster approach is much preferred by most employees since it not only informs them of staffing actions being launched, but also provides them with the opportunity to decide whether or not to apply. A number of recent steps by the Commission should encourage greater use of this approach by increasing the instances where it would be attractive:

— elimination of Data STREAM for appointments

within the Professional and Administrative Categories. Until now, departments were obliged to initiate a Data STREAM search prior to adopting the poster approach for interdepartmental competitions — the introduction of the one-page poster and the upcoming introduction of the Automated Notice System, which, by reducing costs and time delays make the poster approach more viable.

Indications of how principles may be served:

Merit and Equity: Raise visibility of the application of merit

□ **Offices of the Public Service Commission should be opened in Saskatchewan, Newfoundland and the Yukon and North West Territories.**

Commentary:

These have been planned for some time, due to concern that Public Service managers and employees are not receiving the level of service which they should. At the present time, Saskatchewan is handled out of the Winnipeg Office, Newfoundland from the Halifax Office and the North West Territories from the Edmonton, Winnipeg and Montreal Offices and the Yukon from both the Vancouver and Edmonton Offices, depending upon the regional structures of the departments concerned.

Indications of how principles may be served:

Efficiency/Effectiveness: The cost of establishing small offices would not be great and would seem more than justified in terms of improved services

Equity: It would bring counselling and other services to employees up to the standard in other parts of Canada

Sensitivity, Responsiveness and Equality of Access: Provision of improved services to applicants and increased likelihood of establishing better contact with local communities

Explicit External Recruitment Policy

The traditional conflict between those, particularly in management ranks, who feel strongly that the Public Service needs regular infusion of new talent from outside, and those who feel that external recruitment should only be allowed when there are no public servants who have the minimum qualifications for a vacant position, has been heightened by the onset of austerity. It is our view that some better understood ground rules need to be established to avoid unnecessary frustration and distrust in the future. The following provisions would seem to provide a sensible balance between maintaining the concept of a career Public Service and yet, at the same time, ensuring that such a service is not unduly deprived of the contribution of people from other walks of life.

□ **The entry levels to the Administrative and Foreign Service Category should be designated as training levels and the entry to these levels should be governed by objective screening devices and be by open competition.**

Commentary:

Most people would agree that it is healthy for the Public Service to provide access to these levels to some of the most talented people coming out of universities and community colleges and at the same time to provide access to those aspiring to move from the lower paid categories.

In 1977, 1,362 (out of 29,074 applicants) came in from universities and colleges while 3,079 came in from the lower paid categories. Under present practices, we have two concerns. Firstly, our testing devices for external candidates are not as effective as would be desirable. Secondly, because of the high rate of entry through position reclassification from the Administrative Support Category, we have doubts that the most meritorious in that category are being selected.

As a result, the Commission has begun to develop tests to determine administrative ability which could be applied generally to both internal and external candidates, if these levels were designated as training levels. Additional factors also would have to be taken into account for entry to some of the more specialized groups. Some operational aspects of this proposal must be further considered, e.g., should the area of competition be entirely national or departmental?

Indications of how principles may be served:

Efficiency/Effectiveness: Improved quality of appointments

Merit and Equality of Access: Enhanced through better assessment of those who wish to enter the Administrative and Foreign Service Category

Equity: Clear understanding of the manner of selection and hence guidance to people on how to prepare themselves for screening

Sensitivity and Responsiveness: Continued intake from outside, bringing new perspectives

□ **Other than at the designated entry levels to the Administrative and Foreign Service Category, closed competitions should precede open competitions.**

Commentary:

With the open policy at entry levels to the Administrative and Foreign Service Category and an appropriate balance between open and closed competitions for appointment to and within senior management, adequate provision is made for a flow of talent into the Public Service at key points despite, for instance, the pressures of austerity. As a result, a preference should be extended to public servants who meet the qualifications for positions at other levels.

Indications of how principles may be served:

Equity: Enhancement

Efficiency/Effectiveness: Some potential reduction, but of an acceptable order

□ **For the Technical, Administrative Support and Operational Categories, open competition should generally be permitted only after an interdepartmental closed competition has taken place in the local geographic area, except in respect of designated entry levels identified by departments, after local departmental management-union consultation, and agreement by the Public Service Commission.**

Commentary:

These designated entry levels would not be limited necessarily to the first level of each occupational group. There is some evidence that responsible staffing officers are inclined to favour open competitions over interdepartmental in the same local geographic area because this avoids appealable situations.

Indications of how principles may be served:

Equity: It seems reasonable when, say, a CR 4 vacancy occurs that qualified public servants in other departments in the same city should have the opportunity to be considered before non-public servants

Efficiency/Effectiveness: The impact could be negative in those instances where there proves to be no qualified candidates in other departments or where there are better qualified candidates outside the Public Service. On the other hand, giving a new challenge to public servants otherwise locked into jobs that they dislike or that are no longer challenging should enhance efficiency/effectiveness

Sensitivity and Responsiveness: Generally, the impact on the volume of external recruit-

ment should be minimal unless the Public Service population in these categories in a particular locale is declining. At the same time, any resultant success in moving people into work they find more challenging should enhance the manner in which programs are delivered

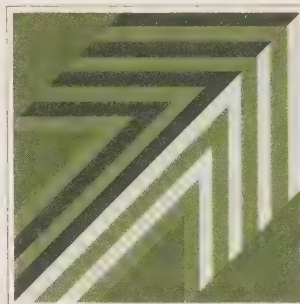
The above outlines the provisions that we would favour applying to all the non-management groupings. With respect to the degree to which public servants, other than in senior management ranks, should be able to participate in partisan political activities, we do not feel that it would be appropriate at this time to make explicit proposals; it might be helpful, however, to draw to your attention the chapter on this subject in our 1977 Annual Report.

Concluding Remarks

We believe that in their entirety the provisions outlined above should have their major impact in three areas:

- enhancement of merit and the visibility with which it is observed
- the maintenance at key points of inflows of new recruits to the Public Service
- a substantial increase in the involvement of employees through their associations in the establishment of employment policies and practices.

Commentary on Specific Union Concerns



Some specific concerns have been raised by a number of staff associations which are not addressed in the provisions outlined above. The Commission believes that it would be helpful to the Committee to provide some comments in regard to some of them.

Scope of Public Service Under the PSEA

In general, employees in departments and quasi departments (Schedules A and B of the Financial Administration Act) come fully under the provisions of the PSEA whereas the majority of other agencies and Crown corporations (Schedules C and D of the FAA) do not. There are a variety of exceptions to this:

- in certain departmental acts, some employees do not come under the PSEA, being appointed by the Minister, e.g., the 1,300 or so revenue postmasters category A and, in many instances, people employed for short periods such as sample surveyors and census enumerators at Statistics Canada. A more anomalous situation is that of the approximately 600 employees of the Prairie Farm Rehabilitation Administration where only clerks, stenographers and engineers come under the PSEA, or those in the Canadian Dairy Commission. (Annex A, list 2).

- employees in some organizations not reporting to a Minister are nevertheless under the PSEA, e.g., the staff of the Federal and Supreme Courts, or those in the Public Service Staff Relations Board, bodies responsible to Parliament. A further variant is the Office of the Auditor General where, as of 1977, the Auditor General has the power to appoint but is obligated to do so in accordance with the PSEA. (Annex A).

In addition, the employees of a number of organizations while not under the PSEA have nevertheless been deemed to be so for purposes of competing in closed competitions.

These include:

- military and RCMP personnel
- Canada Council
- National Arts Centre Corporation
- Teleglobe Canada
- etc. (See Annex A, list 3 for a complete list.)

The pattern is one that results from history and from a certain degree of "ad hocery". Several times a year, enquiries are made as to whether the Commission either would support proposals to the Governor-in-Council to bring employees of certain organizations under the PSEA (a current example is PFRA) or, more commonly, would seek the approval of the Governor-in-Council to have the employees under the PSEA for the purposes of competing in closed competitions (examples in recent times include personal staff of members of Parliament, the NCC, ...).

Insofar as the mandate of the Special Committee encompasses all matters relating to the PSEA, it is suggested that it should confront the general question of scope as well as the more specific question of access to closed competitions. The essential issue in regard to scope is whether a clear definition or set of guidelines should replace the results of past and current pragmatism with respect to what employees should be or should not be under the PSEA. Such a definition or set of guidelines should enable one to grapple with concerns of the following type:

- should the employees of parliamentary servants be under the PSEA? The PSSRB is a separate employer, but staffing authority rests ultimately with the Commission. The Office of the Auditor General is now a separate employer but staffing authority rests ultimately with the Auditor General. The Office of the Commissioner of Official Languages is not a separate employer and staffing authority rests ultimately with the PSC.
- should a large publicly-owned utility such as the Post Office be removed from the jurisdiction of the PSEA? However it may be revised, the PSEA will tend inevitably to be shaped with the needs of the

majority of departments in mind and may never be as suitable for an organization such as the Post Office.

It may well be that the pragmatic approach is the more realistic, but it is an issue we feel the Committee should explore.

With regard to new requests by organizations for their employees to have access to closed competitions, the policy adopted in 1977 by the Commission is to look unfavourably on them unless

— the employees in these organizations are in categories or have specialties which are difficult to find within the Public Service, or difficult to recruit from outside, or

— there are functional affinities between the organization and some portion of the Public Service with, however, recognition that a request may be accepted where there are compelling reasons in the interests of the Public Service to do so, such as access for a number of years to employees from organizational units that once were within the scope of the PSEA but through reorganization are no longer. Examples of these employees with "carry-over benefit clauses" include some or all employees of the

- Agricultural Stabilization Board
- Fisheries Prices Support Board
- Atomic Energy Control Board
- National Film Board. (See Annex A, list 2.)

Staff associations generally concentrate on the access granted explicitly in Section 2(2) of the PSEA to military and RCMP personnel and express the view that this should not continue. Certainly there are strong functional affinities between many of the groups in the military or the RCMP and parts of the Public Service, and there is little question of the high calibre of many employees in such groups, but it seems that ultimately this particular question must be answered in terms of the weight to be given to such considerations as equity. Indeed, while staff associations wish to see the access more limited, some Parliamentarians argue that it should be extended to allow such personnel to be able to choose whether this eligibility would be in terms of their location of work or the location they deem to be their home. (See Annex B, excerpt from letter to Co-Chairmen Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments dated November 29, 1977.)

To place the issue in perspective, however, it should be noted that, in 1976, 237 appointments arose from the application of Section 2(2) representing only 0.2% of total appointments made from within the Public Service.

The Administration of Redress Against Staffing Actions

Many staff associations and others have questioned whether it would not be more appropriate to eliminate the appeals process and provide redress instead through the grievance process which includes, where necessary, adjudication by the Public Service Staff Relations Board. It is difficult to know whether this line of thinking is based on realistic evaluation of the issue, on an understandable but not necessarily realistic yearning for simplicity, on a confused perspective as to the role of Appeal Boards, or on a perspective resting on concerns arising from the administration of appeals, some time in the past.

The key objective behind the present appeals process is to provide a check on gross abuse or error in the making of selections (primarily promotions). It is not designed to reassess candidates and act as a second selection board but limits itself to determining whether the process and outcome were reasonable. When it finds that an error in law or a violation of natural justice occurred, the Appeal Board chairman must determine whether such events could reasonably be expected to have changed the outcome of the selection process. If yes, the appeal is upheld; if no, the appeal is rejected. The most common cases of a substantive kind tend to be concerned with such issues as whether:

- the appellant had been erroneously screened out of the competition
- the type of questions asked at an interview could reasonably be expected to throw light on the merit of candidates
- the selection was based on insufficient or inaccurate material.

In the event that an appeal is upheld, one of several results might occur depending on the nature of the case:

- the selection process might be totally re-run from scratch
- the competition might be re-opened only in part to correct for the failing, e.g., an assessment or re-assessment, as appropriate, be made of the appellant only and the outcome incorporated into the final selection decision
- the department might cancel the competition entirely, realizing that the fault lay in an inappropriate job description, or minimum qualifications, or in the selection criteria.

To ensure that there is proper follow-up after an appeal is sustained, the Commission has always approved the composition of the subsequent rating board. Recently, the Staffing Branch developed a more comprehensive and systematic procedure which ensures greater consistency and PSC control of subsequent staffing actions. One of the high-

lights of the new procedure is an emphasis on key decision areas. For example, the Commission officer, in discussion with the responsible departmental officer, decides not only the composition of the rating board but also whether the Commission should chair the board, at what point the staffing process should be resumed, and what subsequent appeal rights should be given. In addition, Commission officers follow up to ascertain the results of the subsequent selection process. In the event that a department cancels the staffing action, the Commission follows up to ensure that any subsequent action taken to staff the position is not inappropriate.

An effective check on abuse or error and the ensuring of reasonable follow-up action are two objectives. A third is that the process be expeditious so that managers can acquire staff they need without substantive delay. In 95% of cases, the turnaround on appeals is

- 3 working days to post appeal notices
- 14 days within which a person may appeal (10 working days)
- 10 working days within which to establish an appeal board hearing
- 1-2 working days to hear the appeal
- 10 working days within which to render a decision
- 34 working days.

This redress mechanism differs in a number of substantive ways from that of grievance/adjudication and these differences must be confronted in thinking about major changes. The grievance/adjudication realm is one that relates to determining whether or not an employee has been denied entitlements envisaged in collective agreements or arbitral awards or improperly disciplined (where this results in discharge, suspension or financial penalty). Other matters are subject to grievance, but are not subject to adjudication (the deputy minister is the last level of review). While both the grievor and the appellant are questioning administrative decisions, the nature of the decisions and the consequences of the decisions being reversed are fundamentally different — and the two processes reflect this:

- the grievor is seeking something for himself. Third party interests are limited (i.e., maybe a precedent on one grievance may be used to the benefit of others). In the case of appeals on selection processes, it is essentially a zero-sum game in that any final outcome beneficial to appellants must necessarily be equally to the detriment of an identical number of other public servants;
- with respect to adjudicable matters (collective agreements, arbitral awards, discipline), adjudicators are empowered to substitute their judgment for the original judgment of management. An

adjudicator may, for example, decide that an employee's suspension for misconduct as initially levied by management should be reduced by one half. However, it is presumably inconceivable that adjudicators, if given responsibility for what is currently appealable, should have a broad enough mandate to second-guess a selection board decision except where there has been gross error or abuse (as is the present case with Appeal Boards). Hence the outcome of "appeals" would not likely be different, if channeled through the grievance/adjudication route.

On the other hand, if a broadening of the mandate in such a scenario did occur in law or in practice, some very significant events would likely occur:

- a sharp escalation in the present flow of over 3,000 appeals annually since many public servants would understandably like a second chance at being assessed and a second opinion as to who was most meritorious among the candidates;
- a sharp increase in staff time per case and in the duration of cases. At present caseload levels, the average turnaround time (the time between the receipt of an appeal and the decision) under the present appeal system is about 21 days; the turnaround time for references to adjudication is frequently 90 days or more.

Some staff associations claim that Appeal Boards are more prone to favour the perspective of management (many managers feel strongly that the reverse is true) and cite in evidence the different success rates in appeals and in adjudication cases. Appeals in 1977 were upheld in 28.5% of cases (average 1975-77 21.8%). According to staff associations (the PSSRB does not issue figures) references to adjudication result in considerably higher success rates. The real explanation for this rests overwhelmingly on two major differences between the processes:

- under the PSSRA, the bargaining agent for the employee has control over which grievances (concerning the interpretation of a collective agreement or arbitral award) go to adjudication. These cases, which constitute 80 to 85% of all adjudicable matters, are taken to adjudication only if the staff association is in agreement that this should occur and staff associations are rarely inclined to push for adjudication in a case where the grounds do not warrant this. In contrast, anyone may exercise a right of appeal regardless of the absence of substantive grounds for so doing;
- there can be only two outcomes to an appeal; it can be upheld or rejected. In adjudication, it is not uncommon for the decision to lie between the positions initially advanced by the two parties. This blurs the notion of what is in fact a successful outcome and in fact both parties of an adjudication can often claim partial success in the same case.

No area of Commission responsibilities has been subject to more internal questioning, or, for that matter, to more questioning from staff associations and others, than the appeal function. The comments above, hopefully, will remove some of the confusion that has characterized the public discussion of the issue. At the same time, there is no doubt in the minds of the Commission that there are dissatisfying features about the appeals process and the key ones may be identified as follows:

- an understandable dislike for any more redress mechanisms than necessary and an understandable desire for one organization to be the review body for as many redress actions as possible. This was the motivation behind the Commission in 1977 placing most of its redress machinery (appeals, investigation and anti-discrimination) under one Director General supported by a single registrar — reducing complexity while at the same time increasing the visibility and effectiveness of the redress function as a whole;
- a concern that departmental management, except that part and that level actually involved in a particular selection, do not feel sufficiently responsible for the quality of staffing carried out.

The Commission feels that it is highly desirable that accountability in the first instance be placed squarely where it should be — namely, departmental management for the over 90% of selections now made under delegated authority (which would rise to 97% under the provisions outlined earlier). The "HOW" is the problem.

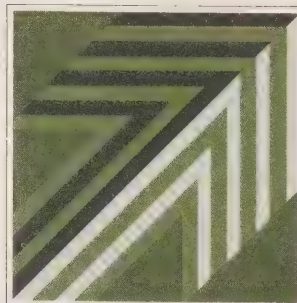
Some departments on their own volition have taken a significant step in this regard, and the Commission itself has taken three others:

- in a number of departments there is indication that the filing of an appeal triggers an internal senior level review in which lower level officers are called upon to explain the selection decisions made and, where the explanation is deficient, the appeal is conceded. Where the appellant identifies his grounds, this increases the likelihood of a two-stage review — a departmental review (a prior chance for the department to reassess the appropriateness of its decision before a public airing of the case) followed by an external review through the appeals process in cases when the appellant still has not withdrawn his appeal;
- the issuance of reports by the Commission directly to deputy ministers, pinpointing for them key indicators in their departments relative to the Public Service as a whole. Evidence of a high appeal rate should encourage deputy ministers to take steps to examine the causes;
- since September 1977, the PSC Staffing Branch has been supervising and monitoring upheld appeals with a view to ensuring that fair and

corrective action ensues and that information arising from an appeal is drawn to the attention of successively higher levels in departments in the event that reasonable follow-up action is not agreed to;

- the re-orientation of the Commission's audit approach to place a greater emphasis on the effectiveness of the machinery established in departments to manage the staffing function. This too can bring out information not always readily available to senior management from departmental sources.

These steps plus the provisions already outlined such as mandatory post-competition interviews on request and a more enforced policy on appellants citing their grounds for appealing, should improve the effectiveness of the appeals mechanism. Furthermore, the Commission, in principle, would not be averse at all, in respect of delegated appointments, to the appellant being required first to exhaust redress avenues established within the department (perhaps through the present grievance route) before approaching the Commission. However, the time delays that would tend to result might well discourage departments from welcoming this.



As noted in our opening statement when we first appeared before this Committee, we are reluctant to address the desirability of changes in mandates or structure until an examination by the Committee of issues of substance has advanced to the point where the directions of change on such issues are reasonably clear.

The one exception is in respect of role changes that are a necessary consequence of the proposed PSSRA and PSEA amendments. One of these relates to the elimination of the Commission's role under Section 29(l) with respect to establishing regulations to govern the laying off of employees. This would become appropriately the responsibility of the Employer under the FAA. The Commission would retain, however, responsibility with respect to the recall and return rights. Another amendment, similarly, eliminates the Commission's role in the area of abandonment of position under Section 27.

Overall Conclusions



We have tried in presenting the provisions, to draw specific reference to the impact on the five principles. As may be noticed, there are not many references made expressly to two of them — equality of access, and sensitivity and responsiveness. In the case of the first, this is because it is essentially a “given”, fundamental indeed to the daily operations of the Commission and departments in ensuring that, where external recruitment opportunities exist, Canadians from every segment of society feel equally encouraged to apply and are assessed on an equal basis in terms of the qualifications deemed necessary for the jobs to be filled. This explains the university recruitment campaigns, the efforts to reach out to communities that traditionally have not felt very welcome, and to establish objective tools of selection.

In the second case, one of the primary tasks is to ensure that there are indeed reasonable opportunities for entry from outside the Public Service through which members of groups, that in the past have participated in the numbers which might be expected, given their numerical presence in the labour force, might have reasonable access to Public Service jobs at a variety of levels. To this end, the cumulative impact of the provisions regarding external recruitment should be noted.

The overall philosophy is to keep the doors open at selected key points, despite austerity, while between these points allowing for preference for public servants over non-public servants. In essence this would constitute a much more explicit policy on external recruitment than heretofore and we believe that, while it has drawbacks, a more explicit policy understood by all is necessary, particularly during a period of austerity, when the pressures to keep the doors closed and the probable resentment whenever they are opened (as opened they could be when one of the hundreds of staffing officers deemed it in the interests of the Public Service, under the present policy) would be very great.

The external recruitment policy envisaged in this presentation may be summarized as follows. The practice would be to give preference for all jobs to public servants, if there are any within a reasonable area of search who can meet the selection criteria for a particular job, except in three areas where there would be either a balanced approach to open and closed competitions or an open door policy with public servants and non-public servants competing in accordance with merit, namely

- the senior management levels (an appropriate balance of open and closed competitions)
- the “training levels” of the Administrative and Foreign Service Category (open door policy)
- the “entry levels” to the Technical, Administrative Support and Operational Categories designated on a department-by-department basis after management-union consultation (open door policy).

This in our opinion should provide reasonable assurance that where a group in our society is much better represented in the labour force than in the Public Service, its participation rate in the Public Service would increase.

As the Special Committee will have noted, the provisions are not cast at this point in legal drafting terms for possible incorporation into a new PSEA and many in any case do not call for legislative change, but could be introduced under existing legislation. In fact our prime objective has been to describe the manner in which we would like to see staffing and related matters administered within the Public Service rather than a clause-by-clause review of the existing legislation. In a sense therefore, it is a partial blueprint for change reflecting the maturing of our views over the two years since our appointment.

Annex A

Scope of Public Service Under the Public Service Employment Act

LIST 1 That part of the Public Service to which the Public Service Commission has the exclusive right and authority to appoint persons.

A

Agriculture
Anti-Inflation Appeal Tribunal
Anti-Inflation Board

B

Bureau of Pensions Advocates

C

Canadian Human Rights Commission
Canada Labour Relations Board
Canadian Grain Commission
Canadian Intergovernmental Conference Secretariat
Canadian International Development Agency
Canadian Penitentiary Service
Canadian Pension Commission (carry-over benefit clause for members only) (1)
Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission
Canadian Transport Commission
Communications
Consumer and Corporate Affairs

D

Defence Research Board
Director of Soldier Settlement (carry-over benefit clause for certain employees) (1)
Director, the Veterans' Land Act

E

Energy, Mines and Resources
External Affairs

(1) Portions of the Public Service of Canada which enjoy carry-over benefit clauses entitling persons to certain rights under the Public Service Employment Act.

F

Federal-Provincial Relations Office
Finance
Fisheries and the Environment
Fisheries Research Board of Canada

I

Immigration Appeal Board
Indian Affairs and Northern Development
Industry, Trade and Commerce
Insurance
International Joint Commission (Canada Section)

J

Justice

L

Labour
Law Reform Commission of Canada

M

Manpower and Immigration

N

National Defence (civilian personnel)
National Energy Board
National Health and Welfare
National Library
National Museums of Canada
National Parole Board
National Revenue

O

Office of the Administrator under the Anti-Inflation Act
Office of the Auditor General of Canada
Office of the Chief Electoral Officer
Office of the Commissioner of Official Languages
Office of the Co-ordinator, Status of Women
Office of the Governor General's Secretary
Office of the Superintendent of Bankruptcy

P

Pension Review Board
Post Office
Prairie Farm Rehabilitation Administration (2)
Privy Council Office
Public Archives
Public Service Commission
Public Service Staff Relations Board
Public Works

R

Regional Economic Expansion
Restrictive Trade Practices Commission
Royal Canadian Mounted Police (civilian personnel)

S

Science and Technology (Ministry of State for)
Secretary of State
Solicitor General
Staff of the Federal Court of Canada
Staff of the Supreme Court of Canada
Statistics Canada
Supply and Services

T

Tariff Board
Tax Review Board (staff drawn from Department of Justice)
Transport
Treasury Board

U

Unemployment Insurance Commission
Urban Affairs (Ministry of State for)

V

Veterans Affairs

W

War Veterans Allowance Board (carry-over benefit clause for member only) (1)

(1) Portions of the Public Service of Canada which enjoy carry-over benefit clauses entitling persons to certain rights under the Public Service Employment Act.

(2) Portion of the Public Service to which the Public Service Commission has partly the right and authority to appoint persons and to which the Minister of Regional Economic Expansion has partly the right to appoint persons.

Annex A

LIST 2 Public Service as defined in the *Public Service Staff Relations Act*, excluding that part to which the Public Service Commission has the exclusive right and authority to appoint persons.

A

Agricultural Stabilization Board (carry-over benefit clause for members and employees) (1)
Atomic Energy Control Board (carry-over benefit clause for certain persons)

C

Canadian Dairy Commission
Canadian Livestock Feed Board
Communications Security Establishment, Department of National Defence

E

Economic Council of Canada

F

Fisheries Prices Support Board (carry-over benefit clause for members and employees) (1)

M

Medical Research Council

N

National Capital Commission
National Film Board (carry-over benefit clause for certain persons)
National Research Council of Canada
Northern Canada Power Commission

O

Office of the Representation Commissioner

P

Prairie Farm Assistance Administration

S

Science Council of Canada
Statute Revision Commission

(1) Portions of the Public Service of Canada which enjoy carry-over benefit clauses entitling persons to certain rights under the Public Service Employment Act.

Annex A

LIST 3 Portions of the Public Service designated by the Governor In Council pursuant to section 35(2) of the *Public Service Employment Act*.

A

Advisory Council on the Status of Women
Atomic Energy of Canada Limited

C

Canada Council
Canadian Arsenal Limited
Canadian Battlefields Memorials Commission
Canadian Citizenship Act
— A person designated by the Governor In
Council to act as a Court for the purposes of the
Canadian Commercial Corporation
Canadian Corporation for the 1967 World
Exhibition
Canadian Council of Resource and Environment
Ministers
Canadian Government Participation 1967
Exhibition
Canadian Wheat Board
Crown Assets Disposal Corporation
Custodian of Enemy Property (Office of the)

D

Defence Construction (1951) Limited

E

Export Development Corporation

F

Farm Credit Corporation

G

Government of Northwest Territories
Government of the Yukon Territory

H

House of Commons (Staff of the)

L

Library of Parliament

N

National Arts Centre Corporation
National Battlefields Commission
National Harbours Board
Northern Canada Power Commission

O

Office of the Correctional Investigator

R

Royal Canadian Mint

S

St. Lawrence Seaway Authority
Seaway International Bridge Corporation Limited
Senate (Staff of the)
Social Science and Humanities Research Council
(Pending)

T

Teleglobe Canada

Source: *PSC Staffing Manual*, 1-9-77.

Annex B

Excerpt from letter to Co-Chairmen, Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments, November 29, 1977

I should like also to deal with the concern expressed by the Honourable Mr. Forrestall regarding access to closed competitions by members of the Canadian Forces.

As was explained to your Committee, we permit members of the Forces who are within one year of retirement to specify more than one residence in the case of open competitions. However, for closed competitions we determine their eligibility based upon where they are employed. If members of the Forces were given the right to compete in closed competitions in more than one locality this would place them in a more favoured position than all other Public Servants, which we do not believe was the intent of Parliament when the Public Service Employment Act was passed. Furthermore to give them the opportunity to compete in a closed competition in an area far removed from their area of work (e.g. in Cyprus) would entail substantial disbursement of public funds, increase the already considerable time taken to fill positions and add to the system's complexities regarding staffing and appeal notices.

For the above reasons we feel that it would not be responsible to go beyond our current practices. Our proposed change to Regulation 7, as outlined above, should resolve the problem in so far as appointments without competition are concerned. The question of the inclusion of members of the Armed Forces in closed competition could be examined in depth by Parliament in the light of the report of the Special Committee or task force on "Personnel Management & the Merit Principle".

Extraits de la lettre adressée aux
coprésidents du comité mixte
permanant des règlements et
autres instruments statutaires

Il me faut également répondre aux préoccupa-
tions exprimées par M. Forrestall concernant
l'admissibilité des membres des Forces armées
canadiennes aux concours restreints.

Comme nous l'avons déjà expliqué à votre comité,
nous permettons aux membres des Forces
armées qui n'en sont plus qu'à un an de leur
retraite, d'indiquer plus d'un lieu de résidence
dans le cas des concours publics. Lorsqu'il s'agit
de concours restreints, leur admissibilité est
toutefois établie d'après le lieu où ils travaillent. Si
les membres des Forces armées avaient le droit,
dans les concours restreints, de concourir dans
plusieurs localités, ils seraient alors dans une
position particulièrement favorable par rapport
aux autres employés de la Fonction publique.
Nous ne croyons pas que telle était l'intention du
législateur au moment où fut adoptée la Loi sur
l'emploi dans la Fonction publique. De plus, leur
accorder la possibilité, toujours dans le cas des
concours restreints, de poser leur candidature
dans une localité très éloignée de leur lieu de
travail — disons à Chypre, à titre d'exemple —
cela occasionnerait des déboursés substantiels à
même les fonds publics, augmenterait les délais
déjà considérables requis pour combler un poste
et ajouterait de nouvelles complications tant au
processus de dotation qu'au système des avis en
vertu du droit d'appel.

Voilà pourquoi nous croyons qu'il serait irres-
ponsable, de notre part, que d'aller au-delà des
pratiques actuelles. Notre proposition
d'amendement à l'article 7, dont nous avons
ci-devant donné un aperçu, devrait contribuer à
résoudre le problème en ce qui a trait aux
nominations sans concours. Quant à l'admis-
sibilité des membres des Forces armées aux
concours restreints, cette question pourrait faire
l'objet d'une étude approfondie par le Parlement à
la lumière du rapport du comité spécial de
l'examen de la gestion du personnel et du principe
du mérite.

A	Administration de la voie maritime du Saint-Laurent Arsenaux canadiens limitée
B	Bibliothèque du Parlement
C	Chambre des communes (Personnel de la) Commission canadienne des champs de bataille et monuments nationaux Commission canadienne du blé Commission des champs de bataille nationaux Commission d'énergie du Nord canadien Conseil canadien des ministres des Ressources et de l'Environnement Conseil des Arts du Canada Conseil consultatif de la situation de la femme Conseil des ports nationaux Construction de la Défense limitée (1951) Corporation commerciale canadienne Corporation de disposition des biens de la Couronne Corporation du Centre national des arts Corporation du pont international de la voie maritime limitée
E	Energie atomique du Canada limitée
G	Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest Gouvernement des Territoires du Yukon
L	Loi sur la citoyenneté canadienne (personne désignée par le gouverneur en conseil pour les besoins de la cour de citoyenneté aux fins de la)
M	Monnaie royale canadienne
P	Participation du gouvernement canadien à l'ex- position de 1967
S	Sénat (Personnel du) Séquestre des biens ennemis (Bureau du) Société canadienne de l'exposition universelle de 1967 Société du crédit agricole Société pour l'expansion des exportations
T	Télélobe Canada

Source: Manuel de dotation en personnel, C.F.P.
1-9-77

LISTE 2 Fonction publique aux termes de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique à l'exception de la partie relativement à laquelle la Commission de la Fonction publique possède de façon exclusive le droit et l'autorité de faire des nominations.

(1) Parties de la Fonction publique du Canada qui bénéficient de dispositions de report des avantages sociaux octroyant aux personnes certains droits en vertu de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique

A
Administration de l'assistance à l'agriculture des Prairies

B
Bureau du commissaire à la représentation

C
Centre de la sécurité des télécommunications,
Ministère de la Défense nationale
Commission de contrôle de l'énergie atomique
Commission canadienne du lait
Commission de la Capitale nationale
Commission d'énergie du Nord canadien
Commission de révision des statuts
Conseil économique du Canada
Conseil de recherches médicales
Conseil des sciences du Canada
Conseil national de recherches du Canada

O
Office canadien des provenances
Office de stabilisation des prix agricoles (dispositions de report des avantages sociaux pour les membres et les employés) (1)
Office des prix des produits de la pêche (dispositions de report des avantages sociaux pour les membres et les employés) (1)
Office national du film (dispositions de report des avantages sociaux pour certaines personnes)

F	Finances	
G	Gendarmerie royale du Canada (personnel civil)	
I	Industrie et Commerce	
J	Justice	
M	Main-d'oeuvre et Immigration	Musées nationaux du Canada
O		Office des recherches sur les pêcheries Office national de l'énergie
P	Pêches et Environnement	Personnel de la Cour fédérale du Canada Postes Personnel de la Cour suprême du Canada
R		Revenu national
S	Santé nationale et Bien-être social Sciences et Technologie (ministère d'État chargé des ... et de la ...) Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes Secrétariat du gouverneur général Secrétariat d'État Service canadien des pénitenciers Soliciteur général Statistique Canada	T Transports Travail Travaux publics Tribunal d'appel en matière d'inflation
		(1) Parties de la Fonction publique du Canada qui bénéficient de dispositions de report des avantages sociaux octroyant aux personnes certains droits en vertu de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. (2) Partie de la Fonction publique pour laquelle la Commission de la Fonction publique possède certains droits et pouvoirs en matière de nomination et pour laquelle le ministre de l'expansion économique régionale possède également certains droits de nomination.

LISTE 1 Partie de la Fonction publique relative-
ment à laquelle la Commission de la Fonction
publique possède de façon exclusive le droit et
l'autorité de faire des nominations.

Personnel assujéti à la Loi sur
l'emploi dans la Fonction
publique.

Annexe A

A	Administration du rétablissement agricole des Prairies (2) Affaires des anciens combattants Affaires extérieures Affaires urbaines (ministère d'Etat chargé des) Affaires indiennes et du Nord Agence canadienne de développement international Agriculture Approvisionnements et Services Archives publiques Assurances	B Bibliothèque nationale Bureau de services juridiques des pensions Bureau de l'Auditeur général du Canada Bureau de l'enquêteur correctionnel Bureau des relations fédérales-provinciales Bureau du directeur en vertu de la Loi anti-inflation Bureau du directeur général des élections Bureau du commissaire aux langues officielles Bureau du surintendant des faillites Bureau du Conseil privé	C Commission canadienne des droits de la personne Commission de lutte contre l'inflation Commission canadienne des grains Commission canadienne des pensions (dispositions de report des avantages sociaux, commissaires seulement) (1) Commission canadienne des transports Commission d'appel de l'immigration Commission mixte internationale (section canadienne)
D	Commission de réforme du droit du Canada Commission nationale des libérations conditionnelles Commission de la Fonction publique Commission des relations de travail dans la Fonction publique Commission d'enquête sur les pratiques restrictives du commerce Commission du tarif Commission de révision de l'impôt (personnel du ministère de la Justice) Commission d'assurance-chômage Commission des allocations aux anciens combattants (dispositions de report des avantages sociaux, commissaires seulement) (1) Communications Conseil canadien des relations du travail Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes Conseil de recherches pour la défense Conseil de recherche en sciences humaines (En attente) Conseil de révision des pensions Conseil du trésor Consommation et Corporations Coordonnatrice de l'office de la promotion de la femme	E Défense nationale (personnel civil) Directeur de l'établissement des soldats (dispositions de report des avantages sociaux pour certains employés) (1) Directeur des terres destinées aux anciens combattants Energie, Mines et Ressources Expansion économique régionale	

en dépit de l'austérité, les fonctionnaires ayant partout ailleurs le pas sur les non-fonctionnaires. Cela constituerait une politique de recrutement externe beaucoup plus claire et mieux comprise par tous. Nous estimons en outre que, quels que soient ses inconvénients, une telle politique est particulièrement nécessaire en période d'austérité où les passions se déchaîneraient chaque fois que l'un ou l'autre des très nombreux agents de dotation, agissant "dans l'intérêt de la Fonction publique", entr'ouvrirait les portes alors que l'option publique veut les voir fermées.

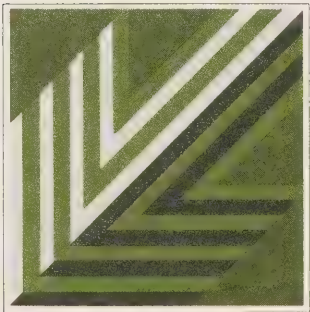
La politique de recrutement externe que nous vous proposons peut se résumer ainsi: pour tous les postes, préférence aux fonctionnaires si, dans une région de recherche raisonnable, il en existe qui répondent aux critères de sélection voulus, à l'exception des trois niveaux où la politique serait soit celle d'un équilibre judiciaire entre concours restreints et concours publics, soit celle de la porte ouverte à la libre concurrence, en fonction du mérite, entre fonctionnaires et candidats de l'extérieur, à savoir:

- les niveaux correspondants aux cadres supérieurs (équilibre judiciaire entre les concours publics et les concours restreints);
- les niveaux de formation des catégories Ad-ministration et service extérieur (politique de la porte ouverte);
- les niveaux d'entrée dans les catégories Techniques, Soutien administratif et Exploitation tels que fixés pour chaque ministère après consultation employeur-syndicat (politique de la porte ouverte).

Nous aurions ainsi, semble-t-il, une certitude raisonnable qu'augmenterait comme il se doit la représentation dans la Fonction publique des groupes de Canadiens comparativement plus nombreux dans notre population active que dans la Fonction publique fédérale.

Le Comité spécial notera également que les dispositions ici proposées l'ont été en langage de tous les jours, sans le vocabulaire juridique que nécessiterait leur incorporation dans une nouvelle Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. Dans de nombreux cas, ces dispositions ne nécessitent d'ailleurs pas une modification de la Loi et pour-raient être adoptées dans le cadre législatif actuel. Nous avons voulu, simplement, vous exposer la manière dont nous aimerions voir administrer dans la Fonction publique la dotation et les matières connexes, au lieu de procéder à une revue de détail des lois existantes.

L'objet du présent exposé, qui indique les grandes orientations des changements qui nous semblent souhaitables, était donc de vous présenter très simplement l'aboutissement des deux années d'intenses réflexions auxquelles nous nous sommes livrés.



Tout le long de cet exposé, nous avons essayé de mettre systématiquement en lumière les incidences possibles de nos propositions sur les cinq principes directeurs. Comme vous avez pu le constater, deux de ces principes — l'égalité d'accès et la sensibilité — ne font pas souvent l'objet de références. En ce qui concerne l'égalité d'accès, cela vient de ce qu'elle constitue l'une des caractéristiques fondamentales des opérations quotidiennes de la Commission et des ministères. Ils veillent à ce que, chaque fois qu'existent des possibilités de recrutement externe, tous les Canadiens se sentent également encouragés à faire acte de candidature, et qu'ils soient évalués en toute impartialité en fonction des exigences des postes à pourvoir. De là les campagnes de recrutement universitaire, les efforts déployés pour atteindre les collectivités qui ne se sentaient pas jusqu'ici bienvenues et pour mettre en oeuvre des moyens de sélection objectifs.

En ce qui concerne la sensibilité, l'une des premières tâches à accomplir est de s'assurer qu'il existe effectivement pour les non-fonctionnaires des possibilités réelles d'entrer dans la Fonction publique, et qu'ils puissent le faire à tous les niveaux dans des proportions correspondant à l'importance de chaque groupe, contrairement à ce qui a pu exister jusqu'ici. Il convient, à cet égard, de noter l'effet cumulatif des dispositions relatives au recrutement externe. Notre pensée maîtresse est de garder les portes ouvertes en des points précis



Ainsi que nous l'avons mentionné dans notre exposé liminaire la première fois que nous avons comparu devant vous, nous hésitons à préconiser des modifications des rôles et des structures tant que l'examen par le Comité des points essentiels en jeu n'aura pas dégagé des orientations plus claires en la matière.

La seule exception que nous y fêrions concerne les changements de rôle découlant obligatoirement des modifications à apporter à la Loi sur les relations de travail et à celle sur l'emploi dans la fonction publique. L'une de ces modifications vise à l'élimination du rôle réglementaire que joue (en vertu de l'article 29(1)) la Commission en matière de mise en disponibilité des employés. En vertu de la Loi sur l'administration financière, cette responsabilité incomberait à l'employeur. Par contre, la Commission conserverait toute autorité en matière de droits de rappel et de retour au travail. Egalement, la Commission n'aurait plus aucun rôle en ce qui a trait aux abandons de poste (Article 27).

portement de leur ministère par rapport à l'ensemble de la Fonction publique. Si le taux des griefs dans leur ministère est élevé, les sous-ministres peuvent immédiatement en rechercher les causes;

- des septembre 1977, la Direction générale de la dotation de la Commission a pris des mesures lui permettant de vérifier les retombées des appels justifiés. Elle s'assure ainsi que chacun de ces cas déclenche la mise en oeuvre des mesures correctives voulues et que, dans le cas contraire, les enseignements qui découlent d'un appel sont portés à la connaissance des gestionnaires concernés jusqu'à l'échelon le plus élevé de la hiérarchie ministérielle, si nécessaire;

- la Commission a réorienté ses méthodes de vérification en mettant davantage l'accent sur l'efficacité des mécanismes ministériels de dotation. Cela peut permettre aussi de fournir aux cadres supérieurs des renseignements pas toujours disponibles dans les ministères.

Ces mesures, accompagnées des dispositions déjà citées comme l'obligation d'accorder sur demande des entrevues après concours et celle, pour les plaignants, de fournir des motifs précis, devraient améliorer l'efficacité des mécanismes d'appel. Toujours en matière de nominations par délégation, la Commission ne serait en outre absolument pas opposée à ce que l'on exige d'abord du plaignant qu'il explore, peut-être en suivant le cheminement actuel des griefs, les moyens de réparation mis en place par le ministère avant de s'adresser à la Commission. Mais les délais que cela implique ne conviendraient peut-être pas aux ministères.

des adversaires pouvant s'accorder l'avantage de la victoire.

De tous les points relevant de l'autorité de la Commission, aucun n'a fait l'objet d'une mise en question aussi poussée que le système des appels, parmi les syndicats et autres intéressés. Nous espérons que les réflexions ci-dessus contribueront à dissiper la confusion qui a toujours régnée à cet égard dans l'esprit du public. La Commission est par contre parfaitement consciente de certaines caractéristiques peu satisfaisantes du processus des appels. Ses sentiments sont en particulier les suivants :

- un refus, compréhensible, de voir mettre en place plus de mécanismes de réparation qu'il n'en est besoin, et le désir bien naturel chez un organisme de s'imposer comme le centre nerveux le plus important des opérations de réparation. C'est pourquoi, dès 1977, la Commission a confié la plus grande partie des responsabilités en la matière (appels, enquêtes, mesures anti-discriminatoires) à un Directeur général assisté d'un seul archiviste, réduisant ainsi la complexité des opérations tout en augmentant leur visibilité et leur efficacité ;

- une inquiétude quant au degré du sentiment de responsabilité des gestionnaires ministériels en matière de qualité de la dotation, mis à part ceux directement concernés. La Commission est d'avis que, en première instance, la responsabilité des opérations devrait s'exercer là où elle doit l'être, c'est-à-dire, actuellement, dans plus de 90% des cas en ce qui concerne la sélection en vertu d'une délégation de pouvoirs, au niveau des cadres ministériels (ce taux atteignant 97% avec la mise en oeuvre des dispositions que nous proposons). Le problème est COMMENT le faire.

Certains ministères se sont engagés d'eux-mêmes dans cette voie et la Commission a pris de son côté trois mesures à cet égard :

- dans un certain nombre de ministères, le dépôt d'un appel déclenche la constitution d'un comité d'examen d'un niveau supérieur devant lequel les agents responsables sont convoqués pour donner des explications sur les décisions de sélection. Si ces explications sont jugées insatisfaisantes, le ministère cède. Chaque fois qu'un plaignant motive soigneusement son appel, cela augmente les chances d'un examen à deux stades : un examen ministériel (qui permet au ministre de modifier éventuellement sa décision avant que les choses n'aillent plus loin) suivi de l'examen externe traditionnel au cas où le plaignant maintient son appel ;
- la Commission adresse directement aux sous-ministres des rapports assortis d'indicateurs clés leur permettant de juger immédiatement du com-

par exemple décider qu'une suspension pour mauvaise conduite décidée par un gestionnaire sera raccourcie de moitié. Il est cependant difficilement concevable, si l'on décidait de leur donner autorité sur les matières actuellement sujettes à appel, que les arbitres se voient attribuer un mandat leur permettant de remettre en cause la décision d'un jury de sélection sauf dans les cas d'erreur ou d'abus manifestes actuellement traités par les comités d'appel. Le résultat des "appels" ne changerait pas beaucoup si on leur substituait le processus grief/arbitrage.

D'un autre côté, si l'on choisissait d'élargir le mandat des arbitres, il s'en suivrait probablement toute une série de conséquences très lourdes :

- une croissance accélérée du nombre des appels qui dépasse déjà 3 000 par an, étant donné qu'un grand nombre de fonctionnaires, et cela est très normal, aimeraient se faire réévaluer et avoir un deuxième avis en ce qui concerne les candidats les plus méritants ;

- une augmentation brutale du temps à consacrer à chaque cas. Au rythme actuel des appels, leur temps de traitement (le temps écoulé entre la réception de l'appel et la décision) est d'environ 21 jours, pour l'arbitrage il est fréquemment de 90 jours ou davantage.

Certains syndicats sont d'avis que les comités d'appel ont tendance à épouser la cause de l'employeur (de nombreux gestionnaires pensent le contraire) et en donnent pour preuve les différences du taux de succès entre les appels et les arbitrages. En 1971, 28,5% des appels ont été retenus (la moyenne de 1975 à 1977 a été de 21,8%). Selon les syndicats (la Commission des relations de travail dans la Fonction publique ne publie pas de chiffres), les taux de réussites sont beaucoup plus importants à l'arbitrage. Ce qu'il faut bien voir, c'est que ces systèmes diffèrent fondamentalement à deux égards :

- en vertu de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, l'agent négociateur de l'employé est habilité à décider des griefs pouvant être soumis à un arbitrage (griefs relatifs à l'interprétation d'une convention collective ou à 80 à 85% de toutes les matières soumises à arbitrage, ne sont traitées que si les dirigeants syndicaux le jugent bon, et ils sont assez peu enclins à le faire si le cas n'est pas très solide. A l'opposé, n'importe quel employé peut interjeter appel, même sans justifications nettement établies ;
- un appel n'a que deux aboutissements : il est retenu ou rejeté. En cas d'arbitrage, la décision constitue souvent un moyen terme entre les extrêmes de chacune des parties. L'on ne sait alors plus très bien qui a gagné et qui a perdu, chacun

Pour bien situer le problème, il convient de mentionner ici qu'en 1976, 237 nominations seulement ont été faites en vertu de l'article 2(2), soit 0,2% de l'ensemble des nominations dans la Fonction publique.

Réparation des torts en matière de dotation

De nombreux syndicats ou autres associations se demandent s'il ne serait pas préférable d'éliminer la procédure des appels au profit de celle des griefs poursuivis, en cas de besoin, jusqu'à arbitrage par la Commission des relations de travail dans la Fonction publique. Il est difficile de savoir si cette opinion repose sur une vue réaliste des choses ou sur un désir compréhensible (mais pas forcément réaliste) de simplification, sur une notion confuse du rôle des Comités d'appel ou sur de vieux sentiments de frustration à l'égard des appels.

L'objectif clé sous-jacent au système actuel des appels est de réprimer les erreurs et les abus grossiers en matière de sélection, en particulier lors des promotions. Il n'a pas pour but de réévaluer les candidats et de constituer une résélection, mais uniquement de déterminer si les responsables ont suivi des procédures convenables et si les décisions sont acceptables. Lorsque l'on constate une violation de la loi ou de la simple justice, le président du Comité d'appel doit déterminer si ce fait a influencé le processus de sélection. Si oui, l'appel est retenu; sinon, l'appel est rejeté. Les cas les plus fréquents sont les suivants:

- le plaignant n'a pas été admis, à tort, à concourir — les questions posées lors de l'entrevue ne permettent pas de mettre en lumière les mérites des candidats
 - la sélection s'est faite à partir de données insuffisantes ou inexactes.
- Lorsqu'un appel est retenu, différentes solutions peuvent intervenir:
- l'opération de sélection peut être annulée et entièrement reprise
 - le concours peut être réouvert en partie pour corriger les erreurs: par exemple pour évaluer ou réévaluer, selon le cas, le plaignant et la décision finale du jury de sélection
 - le concours peut être carrément annulé, si le ministère s'aperçoit par exemple que la description des fonctions, les qualités minimales requises ou les critères de sélection étaient erronés.

Tout appel retenu devant comporter des suites, la Commission a toujours approuvé la constitution ultérieure d'un jury d'évaluation. La Direction générale de la dotation vient de mettre au point une procédure globale plus systématique assurant une plus grande cohérence des opérations ultérieures de dotation et facilitant leur contrôle par la C.F.P.

Cette procédure met en particulier l'accent sur des points où interviennent les décisions clés. Ainsi par exemple, en accord avec l'agent ministériel concerné, celui de la Commission décide non seulement de la composition du jury mais également si la Commission le présidera, à partir de quel point il faudra reprendre le processus de dotation et les droits d'appel ultérieurs à accorder. Les agents de la Commission suivent en outre les opérations pour s'assurer des résultats des processus de sélection subséquents. Si un ministère annule toute dotation, la Commission suit l'affaire afin que n'intervienne par la suite dans ce même domaine aucune opération inappropriée.

Le dépistage des abus ou des erreurs, et le suivi des opérations s'accompagnent d'un troisième objectif: faire en sorte que le processus permette aux gestionnaires de se procurer rapidement le personnel dont ils ont besoin. Pour 95% des appels, le déroulement des opérations s'opère dans les délais suivants:

3 jours ouvrables pour poster les avis d'appel
10 jours ouvrables pour constituer le comité d'appel
10 jours ouvrables pour entendre les appels
10 jours ouvrables pour rendre un jugement
34 jours ouvrables

Ce mécanisme de réparation diffère sensiblement de celui de l'ensemble grief/arbitrage, et il convient ici d'étudier ces différences en pensant aux changements les plus importants possibles. L'objectif du processus grief/arbitrage est de déterminer si l'on a ou non privé un employé des droits que lui garantissent conventions collectives ou décisions arbitrales, ou s'il a été injustement puni (qu'il s'agisse d'un renvoi, d'une suspension ou d'une sanction financière). D'autres points peuvent faire l'objet d'un grief mais non d'un arbitrage (le sous-ministre constitue le dernier palier). Bien que l'employé interjetant appel et celui déposant un grief s'insurgent tous deux contre des décisions administratives, la nature des décisions prises et leurs conséquences sont fondamentalement différentes. Les caractéristiques du grief et de l'appel sont les suivantes:

- l'employé qui dépose un grief recherche quelque chose pour lui-même. Les intérêts des tiers sont limités, bien qu'un précédent établi par le règlement d'un grief puisse bénéficier à d'autres. Un appel relatif aux procédures de sélection se traduit au fond par un jeu nul, étant donné que toutes les décisions profitables aux plaignants se prennent au détriment d'un nombre identique d'autres fonctionnaires;
- en ce qui concerne les matières soumises à arbitrage (conventions collectives, décisions arbitrales, mesures disciplinaires) les arbitres substituent leur jugement à celui des gestionnaires. Un arbitre peut

la manière dont elle sera modifiée, cette Loi le sera sûrement pour répondre aux besoins de la majorité des ministères et peut fort bien ne jamais convenir à un organisme comme les Postes.

Il se peut que le pragmatisme soit la meilleure des formules, mais nous sommes d'avis que le Comité devrait se pencher sur ce problème.

En ce qui concerne les nouvelles demandes formulées par divers organismes désireux de voir leurs employés participer aux concours restreints, la Commission a décidé depuis 1977 de les refuser sauf si

— les employés de ces organismes appartiennent à des catégories ou possèdent des spécialités peu courantes dans la Fonction publique ou à l'extérieur de celle-ci

— il y a des affinités fonctionnelles entre l'organisme et un secteur donné de la Fonction publique.

Il va sans dire que la Commission accepte les demandes coïncidant avec les intérêts de la Fonction publique. Ainsi, la possibilité, pendant quelques années, pour les employés d'unités organisationnelles autrefois couvertes mais qui ne le sont plus du fait d'une réorganisation, d'être de nouveau assujettis à la Loi. Parmi les bénéficiaires de "clauses de report" figurent quelques-uns ou tous les employés de

— l'Office de stabilisation des prix agricoles

— l'Office des prix des produits de la pêche

— la Commission de contrôle de l'énergie atomique

— l'Office national du film (Annexe A, liste 2).

Les syndicats s'intéressent en général particulièrement aux possibilités d'accès explicitement formulées dans l'article 2(2) de la Loi sur l'emploi en ce qui concerne le personnel militaire et celui de la GRC, et ils sont d'avis que cela est inadmissible. Peut-on nier qu'il y ait des affinités fonctionnelles très étroites entre de nombreux groupes constitutifs des Forces canadiennes ou de la GRC et certains secteurs de la Fonction publique? De nombreux employés de ces corps ont manifestement une grande valeur, mais il nous semble qu'en fin de compte la réponse à cette question très particulière découlera du poids accordé à différents facteurs tels que l'équité. Alors que les syndicats voudraient voir limitées les possibilités d'accès, certains parlementaires sont d'avis au contraire qu'il faudrait les élargir et permettre à ces employés de décider si leur admissibilité devrait être liée au lieu de travail ou au lieu d'établissement de leur domicile (voir en Annexe B notre lettre du 29 novembre 1977 aux coprésidents du Comité mixte permanent des règlements et autres instruments statutaires).

● les employés de certains organismes non résponsables devant un ministre sont néanmoins couverts par la Loi, par exemple le personnel de la Cour fédérale, de la Cour suprême et de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique, organismes responsables devant le Parlement. Autre variante, le Bureau du Vérificateur général pour lequel, depuis 1977, ce dernier a le pouvoir de nomination mais doit l'exercer conformément à la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique (Annexe A).

De leur côté, bien que ne tombant pas sous le couvert de la Loi, les employés d'un certain nombre d'organismes sont considérés comme tels lors des concours restreints.

Parmi eux:

— le personnel militaire et celui de la gendarmerie

— le Conseil des arts du Canada

— le Centre national des Arts

— Téléglobes Canada

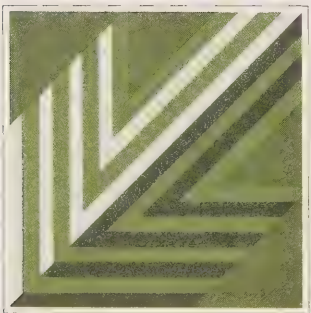
— etc. (voir la liste 3 de l'Annexe A).

Cette situation est le résultat à la fois de la tradition et, dans une certaine mesure, de l'adaptation aux circonstances. Plusieurs enquêtes sont effectuées tous les ans par la Commission qui doit décider si elle appuiera des propositions de décrets destinées à faire couvrir par la Loi sur l'emploi les employés de certains organismes (par exemple, en ce moment même, l'ARAP); ou, plus souvent encore, pour les faire couvrir uniquement en ce qui concerne les concours restreints comme, récemment, pour le personnel attaché aux députés et celui de la CCN, entre autres.

Etant donné que le mandat du Comité spécial englobe tous les domaines touchés par la Loi, la Commission est d'avis que le Comité devrait se pencher sur ce problème général de la couverture de personnel par la Loi aussi bien que sur le point précis de l'accès aux concours restreints. L'essentiel est ici de savoir si une définition très exacte ou un ensemble de lignes directrices précises devaient ou non remplacer le pragmatisme existant en la matière. Cette définition ou cet ensemble de lignes directrices permettraient de répondre à des préoccupations du type ci-après:

● les employés des députés devraient-ils être couverts par la Loi? La CRTFP est un employeur distinct, mais les pouvoirs de dotation la concernant sont détenus par la Commission. Le Bureau du Vérificateur général est un employeur distinct, mais les pouvoirs de dotation le concernant sont dévolus au Vérificateur général. Le Bureau du Commissaire aux langues officielles n'est pas un employeur distinct et les pouvoirs de dotation le concernant appartiennent à la Commission;

● un grand organisme public comme les Postes devrait-il être soustrait à l'autorité de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique? Quelle que soit



Un certain nombre de syndicats ont exprimé des préoccupations auxquelles ne répondent pas les dispositions ci-dessus. Mais, la Commission tient à exprimer à l'égard de quelques-unes de ces préoccupations certains commentaires qui pourraient être utiles au Comité.

Personnel assujéti à la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique

En règle générale, les employés d'un ministère ou quasi-ministère, tels qu'ils sont définis aux Annexes A et B de la Loi sur l'administration financière, sont assujéti à la Loi, tandis que la majorité des autres organismes et sociétés de la Couronne (Annexes C et D) ne le sont pas. Cette règle comporte cependant toute une série d'exceptions:

- de par des lois particulières à des ministères, certains employés ne tombent pas sous le couvert de la Loi sur l'emploi; c'est le cas de ceux directement nommés par un ministre, par exemple les quelque 1 300 maîtres de bureau de poste à commission de catégorie A ainsi que, bien souvent, les gens employés pour de courtes périodes, par exemple les échantillonneurs et les recenseurs de Statistique Canada. Une situation plus anormale est celle des 600 employés de l'Administration du rétablissement agricole des Prairies dont seuls les commis, les sténographes et les ingénieurs sont assujéti à la Loi, ou les employés de la Commission canadienne du lait (Annexe A, liste 2);

supérieurs pourraient avoir des activités politiques partisans. Nous avons cependant exposé nos sentiments à cet égard dans le rapport annuel 1977 de la Commission.

Conclusions touchant les non-gestionnaires

L'ensemble des propositions ci-dessus devrait avoir des effets très importants dans les trois domaines suivants:

- renforcement et mise en évidence du respect du mérite
- apport continu de sang neuf à des points clés de la Fonction publique
- participation beaucoup plus grande des employés à la définition des politiques et des méthodes relatives à l'emploi par le canal de leurs syndicats.

bénéficie, en des points clés, de dispositions lui permettant de se doter de valeurs nouvelles sans pour autant contrevenir aux mesures d'austérité. Les fonctionnaires devraient donc bénéficier d'une préférence chaque fois qu'ils possèdent les qualités justifiant un accès à des niveaux supérieurs.

Quelques incidences possibles sur les cinq principes:

Equité: renforcée
Efficace et Efficacité: quelque peu réduites peut-être, mais dans des proportions acceptables

☐ **En ce qui a trait aux catégories Techniciens, Soutien administratif et Exploitation des concours publics ne devraient être autorisés qu'après la tenue de concours inter-ministériels locaux, sauf pour les niveaux d'entrée déterminés par les ministères en accord avec les groupes syndicaux locaux et approuvés par la Commission.**

Commentaires:
Les niveaux d'entrée ainsi établis ne seraient pas nécessairement limités au premier niveau de chaque groupe professionnel. D'autre part, il semble que les agents de dotation sérieux aient tendance à préférer les concours publics aux concours interministériels locaux afin d'éviter les appels.

Quelques incidences possibles sur les cinq principes:

Equité: si, par exemple, un poste de CR 4 devient vacant, il semble logique d'examiner les possibilités de nomination parmi les fonctionnaires qualifiés d'autres ministères résidant dans la même ville avant de faire appel à des candidats de l'extérieur
Efficace et Efficacité: les effets pourraient être négatifs dans les cas où il n'y aurait pas de candidats qualifiés dans d'autres ministères ou lorsque des candidats extérieurs sont mieux qualifiés. D'un autre côté, le fait d'ouvrir des portes aux fonctionnaires bloqués dans des emplois qu'ils n'aiment pas ou n'aiment plus devrait améliorer l'efficacité et l'efficace
Sensibilité: les effets sur le volume du recrutement externe seraient en général minimes à moins que n'aille en diminuant l'effectif local des fonctionnaires appartenant à ces catégories, en outre, la mutation des fonctionnaires à des postes qui leur plaisent devrait améliorer la mise en œuvre des programmes

Les dispositions ci-haut sont celles que nous préconisons pour l'ensemble des catégories non gestionnaires.

Nous n'avons pas cru opportun de soumettre à ce stade des propositions relatives à la mesure dans laquelle les fonctionnaires autres que les cadres

Une politique explicite en matière de recrutement externe

Depuis la mise en place des mesures d'austérité, le conflit s'est avivé entre les partisans de la politique de la porte ouverte et ceux de la politique de la porte entre ouverte. Les premiers (des gestionnaires surtout) jugent essentiel que la Fonction publique l'apport de sang neuf, les seconds sont d'avis qu'on ne devrait considérer les postulants de l'extérieur que s'il est impossible de trouver, dans les rangs de la Fonction publique, de candidat répondant aux exigences minimales du poste. Nous estimons important, si l'on veut éviter d'inutiles frustrations et suspensions, que soient adoptées en la matière un certain nombre de règles claires et nettes. Les propositions qui suivent visent justement à réaliser un sain équilibre entre l'intérêt des fonctionnaires en place et la nécessité pour la Fonction publique d'attirer des éléments nouveaux.

Commentaires:

La politique de la porte ouverte étant appliquée aux niveaux d'entrée dans la catégorie Administration et service extérieur et un juste équilibre étant réalisé entre les concours restreints et les concours publics pour régler l'accès et les nominations éventuelles au sein des cadres supérieurs, la Fonction publique

☐ **Aux niveaux autres que celui d'entrée dans la catégorie Administration et service extérieur, les concours restreints devraient avoir préséance sur les concours publics.**

Quelques incidences possibles sur les cinq principes:

Efficience et Efficacité: amélioration qualitative des nominations

Mérite, Egalité d'accès: renforcés par de meilleures méthodes d'évaluation de tous ceux qui veulent entrer dans la catégorie Administration et service extérieur

Équité: claire compréhension des modes de sélection, d'où meilleures possibilités de se préparer au tri

Sensibilité: renforcée par l'apport continu d'éléments extérieurs

La Commission a donc commencé à définir des tests d'aptitudes administratives utilisables pour les candidats internes et externes, à condition que ces niveaux soient officiellement des niveaux de formation. Pour l'entrée dans certains groupes plus spécialisés, il faudra évidemment tenir compte d'autres facteurs. Opérationnellement parlant, cette proposition doit faire l'objet d'une étude plus poussée, par exemple, la région de concours devrait-elle être nationale ou ministérielle?

Commentaires:

On conviendra généralement qu'il est excellent pour la Fonction publique de recruter à ces niveaux quelques-uns des diplômés de valeur de nos universités ou collèges tout en permettant aux fonctionnaires d'un niveau inférieur de progresser dans leur carrière.

En 1977, sur un total de 29 074 candidats, 1 362 venaient d'universités et de collèges et 3 079 étaient des fonctionnaires de niveaux inférieurs. Les pratiques actuelles de recrutement et de sélection comportent deux motifs d'inquiétude. En premier lieu, nos moyens de testage des candidats de l'extérieur ne sont pas aussi efficaces qu'ils devraient l'être. En second lieu, étant donné la très forte proportion des entrées dans cette catégorie par reclassement de postes du soutien administratif, il est douteux qu'aient été choisis les candidats les plus méritants.

Commission fait confiance aux gestionnaires des ministères et aux mécanismes de consultation ci-dessus proposés.

Quelques incidences possibles sur les cinq principes:

Mérit, Équité: élargissement de son application à un nouveau domaine

□ **L'on devrait utiliser des répertoires bien**

tenus chaque fois que des listes d'admissibilité risquent d'être trop limitatives. Tout employé ne figurant pas au répertoire de candidatures pourrait en appeler; par la suite, seuls ceux qui sont inscrits sur un répertoire pourraient en appeler d'une nomination faite à partir de celui-ci.

Commentaires:

Les listes d'admissibilité constituent actuellement un élément majeur de la dotation et sont indéniablement très utiles lorsqu'un grand nombre de tâches sont semblables et que les vacances sont quasi-

permanentes. Les candidats y sont classés par ordre de mérite et l'on fait appel à eux au fur et à mesure que se produisent des vacances. Il existe par contre de nombreux cas où la méthode de la liste d'admissibilité semble à certains gestionnaires trop rigide pour permettre de tenir compte de différences légères mais importantes entre des postes autrement similaires.

L'on devrait donc alors pouvoir s'écarter de cette méthode et utiliser des répertoires de candidats qualifiés pour des tâches précises. Cela permettrait aux gestionnaires, à partir de ces répertoires, de choisir les candidats les mieux qualifiés pour une tâche particulière. Des erreurs, involontaires ou non, étant toujours possibles, tout employé ne figurant pas sur les répertoires pourrait bien entendu en appeler; par la suite, tout employé inscrit sur un répertoire pourra en appeler d'une nomination faite à partir de ce dernier.

Quelques incidences possibles sur les cinq principes:

Efficacité et Équité: ouvre aux gestionnaires un mode de sélection supplémentaire chaque fois que les circonstances le justifient

Mérite, Équité: favorise le choix des candidats les plus méritants

□ **Pour les concours restreints, l'on devrait préférer le recours aux affiches à la consultation des répertoires chaque fois que les coûts ne sont pas prohibitifs.**

Commentaires:

La plupart des emplois préfèrent de beaucoup la méthode des affiches qui non seulement les informe des actions de dotation, mais leur permet de déposer éventuellement leur candidature. La Commission a pris récemment un certain nombre de mesures

motivatrices qui devraient encourager ce recours aux affiches:

— élimination du Permatri pour les nominations dans les catégories Spécialistes et Administration alors que, jusqu'ici, les ministères étaient obligés de le consulter avant de pouvoir recourir aux affiches lors des concours interministériels;

— adoption de l'affiche monopage et introduction, actuellement en cours, d'un système d'information automatisé qui rentabilise la méthode des affiches en diminuant les coûts et les délais.

Quelques incidences possibles sur les cinq principes:

Mérite, Équité: application manifeste de la règle du mérite

□ **La Commission de la Fonction publique devrait avoir des bureaux dans la Saskatchewan, à Terre-Neuve et au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest.**

Commentaires:

C'est là un projet déjà ancien, la Commission ayant conscience que les fonctionnaires de ces régions ne reçoivent pas les services auxquels ils ont droit. À l'heure actuelle, le bureau de Winnipeg s'occupe de la Saskatchewan, celui de Halifax est responsable de Terre-Neuve et, selon les structures ministérielles régionales, les bureaux d'Edmonton, de Winnipeg et de Montréal s'occupent des Territoires du Nord-Ouest alors que les bureaux de Vancouver et d'Edmonton se partagent les affaires du Yukon.

Quelques incidences possibles sur les cinq principes:

Efficacité et Équité: l'amélioration des services justifie largement le coût modique de ces petits bureaux

Équité: normalisation des services de conseil et autres auxquels ont droit tous les fonctionnaires canadiens

Sensibilité, Égalité d'accès: meilleurs services aux candidats et meilleures chances de contact avec les collectivités locales

concours, sera nommée de préférence à un fonctionnaire plus ancien qui aurait probablement obtenu le poste en question si, à l'origine, la nomination avait été définie "pour une période indéterminée".

Pour le premier type, le processus de recrutement serait très simple afin de permettre aux ministères d'embaucher rapidement le personnel supplémentaire dont ils auraient un légitime besoin pour peu de temps, par exemple en période de pointe ou en cas d'une surcharge de travail inattendue. Cette disposition devrait se traduire par une diminution du nombre très important des contrats de service.

Quelques incidences possibles sur les cinq principes:

Efficacité et Efficacité: les nominations temporaires offrent plus de souplesse aux ministères
Equité: sera renforcée pour les fonctionnaires de carrière dans la mesure où les ministères favorisent les nominations du premier type de préférence à celles du deuxième

☐ **Un employé occupant un poste par intérim ne devrait pouvoir bénéficier d'une nomination qu'à un poste auquel il aurait pu prétendre de par ses fonctions effectives.**

Commentaires:
Cette disposition figure parmi les propositions de modification de la Loi sur l'emploi.

Quelques incidences possibles sur les cinq principes:

Equité: les nominations par intérim ont pour seul but de permettre rapidement l'occupation à titre temporaire d'un poste vacant; elles n'ont donc pas la rigueur d'une dotation normale. Il est par conséquent injuste pour les autres de permettre à un intérimaire, qui normalement n'y aurait pas droit, de concourir, dans une région de concours, pour un poste mieux payé qu'il occupe depuis quelques mois à peine

☐ **Lorsque l'administration licencie une personne parce qu'elle a échoué à un stage, pour abandon de poste ou pour des raisons de sécurité, la Commission, lorsque la personne le demande, devrait être tenue de la réévaluer afin de déterminer si elle ne pourrait pas être nommée à un autre poste dans la Fonction publique.**

Commentaires:
C'est une autre des modifications de la Loi proposée par la Commission à la suite d'une recommandation du Comité parlementaire mixte. La Commission estime en effet que l'administration pourrait ainsi éventuellement récupérer les investissements effectués par elle (formation, expérience, etc.) ce qui, dans une certaine mesure, s'est d'ailleurs déjà fait dans le passé.

Quelques incidences possibles sur les cinq principes:

☐ **Il faudrait renforcer le mécanisme de consultation employeur/employés en mettant en place:**

— **catégorie par catégorie, des comités consultatifs sur les normes et les méthodes de sélection; ils se composeraient de représentants de la C.F.P., du S.C.T. et des syndicats intéressés et seraient présidés par un agent de la C.F.P. Ces comités, qui devraient soumettre des propositions à la Commission, se réuniraient au moins une fois par trimestre. Le cas échéant, l'ancien ministre devrait étendre le mandat de chaque comité consultatif ministériel employeur/employés et le charger de rédiger des propositions détaillées de processus de sélection pour le ministère, propositions revues ensuite par la C.F.P. afin d'en assurer l'harmonisation dans l'ensemble de la Fonction publique.**
— **un comité consultatif sur la formation et le perfectionnement et sur les possibilités d'accéder, composé de représentants du S.C.T., des syndicats et de la C.F.P., peut-être sous les auspices du Conseil national mixte.**

Commentaires:
Bien qu'il existe déjà différentes voies de consultation entre la Commission et les syndicats, l'on a le sentiment, justifié semble-t-il, que cette consultation n'est pas ce qu'elle devrait être et qu'il serait possible de l'améliorer en mettant en place des mécanismes officiels permanents.

Quelques incidences possibles sur les cinq principes:

Equité: plus grande implication des employés dans le perfectionnement et donc meilleure compréhension des processus et des politiques des problèmes et existence d'un forum permettant de leur trouver en commun des solutions raisonnables

☐ **Le choix des agents méritant un perfectionnement devrait rester l'apanage de la hiérarchie sauf lorsque les programmes de perfectionnement mènent directement à une promotion. Dans ce dernier cas, la sélection devrait être ouvertement concurrentielle et sujette à réparation.**

Commentaires:
La Commission a inclus cette extension des concours et des moyens de réparation des torts dans l'une de ses propositions de modification de la Loi dont le dépôt est attendu en fin de 1978. En ce qui concerne l'accès à des programmes de perfectionnement généraux, la

a) un autre poste de même niveau dans le

même groupe professionnel,

b) un autre poste d'un groupe professionnel

différent et constituant, aux yeux de la

Commission, une mutation.

□ L'adoption du concept des ensembles en

fonction duquel, si un ministère et le syn-

dicat concerné le lui demandent, la Commis-

sion identifierait un ensemble de postes

comportant les mêmes fonctions, les mêmes

responsabilités et exigeant les mêmes qual-

ités et entre lesquels les mutations

— se feraient dans les conditions retenues à

la fois par le ministère et l'agent négociateur

— ne seraient pas considérées comme des

nominations (sauf pour les dossiers)

— ne seraient soumises ni à un stage ni au

droit d'appel.

Commentaires:

Ces deux propositions apportent un peu de rationalité

à l'absur-

dité d'avoir à définir comme des promotions les

mouvements entre deux postes parce que l'échelle

salariale du second atteint un dollar de plus que celle

du premier, absurdité encore aggravée par les diffé-

rences dans les dates de rajustement des échelles

salariales. En d'autres termes, si, à un mois donné, le

maximum de l'échelle salariale des FI-5 est légèrement

supérieur à celui des AS-5, la Commission

pourrait quand même considérer le passage d'un

groupe à l'autre à ces niveaux comme une mutation et

il en resterait ainsi même si, le mois suivant, le

maximum de l'échelle salariale des AS-5 dépassait

celui des FI-5. La seconde disposition reconnaît le fait

que dans certains secteurs ministériels il peut y avoir

des groupes de postes pratiquement identiques, les

gestionnaires des ministères devant alors avoir la

possibilité de redéploier rapidement leurs effectifs en

fonction des circonstances. Ce redéploiement pourrait

s'opérer entre les postes à l'intérieur d'un même

ensemble de postes identiques sur le plan sélection,

mais dont certains ont des caractéristiques plus

attractives que d'autres. Le plus grand obstacle à la

mise en oeuvre de cette souplesse dans l'utilisation du

personnel serait la nécessité d'un accord préalable

entre les gestionnaires des ministères et les syndicats

concernés.

Quelques incidences possibles sur les cinq

principes:

Efficience et Efficacité: simplification des pro-

cessus de dotation

Equité: permettrait, par exemple, de définir les

affections préférées sur une base comprise et

acceptée dans le groupe

□ Les fonctionnaires ayant plusieurs années

de service et échouant à un stage devraient

avoir automatiquement droit à une nomina-

tion à un poste d'un niveau au moins égal à

celui qu'ils occupaient avant leur promo-

tion... et cela sans nouveau stage.

□ Les mutations latérales de fonctionnaires

ne devraient pas comporter de stages. Dans

les cas faisant exception (par exemple nomi-

nations en vue du perfectionnement),

l'employé qui a échoué devrait avoir au-

tomatiquement droit à une nomination à un

poste d'un niveau au moins égal à celui qu'il

occupait précédemment.

Commentaires:

La première de ces propositions figure parmi les

modifications de la Loi sur l'emploi dont le dépôt est

prévu pour la fin de 1978. Si le Parlement retient

l'ancienneté proposée, trois ans, cette disposition ne

laisserait subsister qu'un nombre réduit de cas

problèmes dans les ministères. Elle permettrait en

outre de faire disparaître l'injustice flagrante voulant

qu'un fonctionnaire ayant un passé de bons et loyaux

services soit licencié sans recours (ni droit d'appel, ni

sélection inadaptés ont permis sa nomination à un

nouveau poste. Parmi les fonctionnaires ayant échoué

à leur stage en 1976, 5% seulement avaient plus de

trois ans de service.

□ La Loi devrait être modifiée pour définir

trois types de nominations

— nomination temporaire: soumise à un

maximum de six mois

— nomination pour une période déterminée:

renouvelable, mais ne pouvant dépasser une

période prescrite

— nomination pour une période indéter-

minée (y compris les emplois à temps partiel

et saisonniers).

Les agents temporaires ne devraient pas

avoir le droit de participer aux concours

temporaires.

Commentaires:

Ces trois types de nominations figurent dans les

propositions de modification de la Loi.

Le problème fondamental est, qu'à l'heure actuelle, les

nominations pour une période déterminée de can-

didats "extérieurs" passent pour un moyen détourné

d'introduire une personne dans la Fonction publique,

de la mettre à l'essai et, si elle s'avère satisfaisante, de

transformer sa nomination pour une période indéter-

minée en nomination pour une période indéterminée.

Bien que cette transformation soit sujette à appel, il

est peu concevable qu'un grand nombre d'entre elles

en fassent l'objet, étant donné que la personne ayant

accompli une tâche durant une longue période sera

probablement le meilleur candidat et, en cas de

gestion. Il est évident que le volume des informations nécessaires dépendra de la nature du travail accompli dans le groupe.

Quelques incidences possibles sur les cinq principes :

Efficacité et Efficacité, Mérite : meilleures garanties de sélection du candidat le plus méritant

Équité : renforcée

☐ **Il devrait être obligatoire de faire connaître sur demande à tout candidat refusé les raisons ayant motivé la décision le concernant. On devrait l'informer des techniques de sélection employées et lui permettre de prendre connaissance du rapport du jury. Si alors, cette même personne décide de faire appel, elle devra préciser les raisons motivant son action.**

Commentaires : La première de ces dispositions figure dans la Loi sur les droits de la personne. Elle devrait inciter les jurys à évaluer plus rigoureusement les candidats et permettre l'élimination des appels intentés en vue d'obtenir des renseignements. Le renforcement des exigences en vue du dépôt d'une plainte (précision accrue des motifs) permettra peut-être d'éliminer les appels plus ou moins fantaisistes et de raccourcir les délais d'audition.

Quelques incidences possibles sur les cinq principes :

Efficacité et Efficacité : probablement positif en général
Équité et Mérite : extrêmement favorable car mettant en évidence le mérite et permettant aux candidats refusés de connaître les raisons de leur échec

☐ **Il devrait être obligatoire de nommer les membres des jurys sur les avis d'appels.**

Commentaires : Il serait bon, semble-t-il, de faire connaître à tous les qualités des personnes qui constituent les jurys de sélection et de faire bien comprendre à ces mêmes personnes qu'elles partagent à cet égard une responsabilité collective. Cette formule est employée depuis toujours au ministère des Affaires extérieures et n'a jamais créé de problèmes.

Quelques incidences possibles sur les cinq principes :

Mérite : le rend plus manifeste encore

☐ **L'on devrait procéder à un examen im-pitoyable de tous les règlements concernant la Fonction publique afin de déterminer :**

— si un règlement est nécessaire
— si des principes directeurs ne convien-draient pas mieux
— si, lorsque l'on décide de le conserver, un règlement est rédigé d'une manière intelligi-ble pour un fonctionnaire moyen.

Commentaires :

Etant donné la taille de la Fonction publique et la diversité des conditions qu'elle comporte, s'appuyer en majorité sur des règlements ayant force de loi entraîne des difficultés, notamment :

— tendance à s'assurer que la dotation correspond au règlement plutôt qu'à l'esprit de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique
— accroissement de la complexité de la dotation dans la quasi-totalité de la Fonction publique découlant de la solution d'un problème de dotation donné dans un secteur particulier.

On ne devrait régler que les aspects de la dotation ayant une application générale à une ou plusieurs catégories d'employés et non susceptibles de modifications fréquentes (par exemple dispositions relatives aux droits d'appel).

Quelques incidences possibles sur les cinq principes :

Efficacité et Efficacité, Équité et Mérite :

possibilité d'employer le bon sens au lieu de s'en remettre aveuglément au règlement

☐ **L'on devrait insérer des modalités réalistes et plus équitables de mutation.**

Commentaires :

La Commission de la Fonction publique n'a pas de solution satisfaisante à offrir pour la mise en œuvre de cette recommandation, bien qu'elle y attache une grande importance. Si l'on veut qu'elle soit valable, une mesure générale ne doit ni provoquer de nouvelles injustices ni empêcher les bons gestionnaires de bien gérer. Nous avons déjà soulevé longuement ce problème lors de notre première comparution devant le Comité. Quelles que soient les dispositions adoptées, elles ne doivent en aucun cas faire obstacle à la mobilité souhaitable entre groupes, ministères ou régions.

La Loi actuelle est pratiquement muette sur les mutations. Aussi, bien qu'elles ne concernent pas directement l'équité, il importe de mentionner ici deux des propositions de modification de la Loi qui devraient être déposées en fin 1978 :

La notion "mutation" devrait être ainsi défini dans la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique : une mutation est le déplacement d'un employé d'un poste d'un niveau donné dans un groupe professionnel précis dans

Quelques incidences possibles sur les cinq principes:

Efficacité et Efficacité: effets positifs
Mérite, Équité et Égalité d'accès: mieux appliqués grâce aux garanties

□ **Le Conseil du trésor devrait procéder à une étude rigoureuse de la convenance du nombre actuel de groupes professionnels.**

Commentaires:

A l'heure actuelle, il existe 28 groupes (et 15 sous-groupes) dans la catégorie Scientifiques et spécialistes, 13 dans la catégorie Administration et service extérieur, et 32 groupes (et 92 sous-groupes) dans les catégories Techniciens, Soutien administratif et Exploitation. Plus nombreux sont les groupes professionnels, comportant des normes de classification et donc des normes de sélection, des conditions d'emploi, des échelles salariales et des dates de modifications de ces échelles différentes, plus le processus de dotation devient complexe. Ainsi, par exemple, lorsque deux groupes n'ont pas la même échelle de salaires, il est courant que ce qui constituait une promotion devienne vite une rétrogradation ou que des personnes qui auraient été dans une région de concours s'en trouvent exclues quelques mois après, ou vice-versa.

Quelques incidences possibles sur les cinq principes:

Efficacité et Efficacité: simplification de la dotation, mobilité intergroupes facilitée
Mérite: les candidats méritants ne seront plus exclus pour des raisons non valables

□ **L'examen des dossiers d'évaluation devrait être obligatoire lors de la sélection; en l'absence de notations, les jurys devraient utiliser les meilleures preuves possibles, par exemple dans le cas des candidats de statutaire.**

Commentaires:

Une politique d'évaluation commune CT/CFP va bientôt être diffusée. Elle devrait favoriser la rigueur en la matière, rigueur quelquefois négligée par certains ministères. L'évaluation écrite de tout fonctionnaire, au moins une fois par an, va devenir une obligation. Le rendement passé devrait devenir un facteur essentiel de la sélection, et son utilisation un critère de bonne

— la surveillance exercée par la Direction générale de la dotation.

□ **Nouvelles garanties en cours d'implantation; elles comprennent:**

— les nouvelles méthodes de vérification adoptées par la Commission, notamment, la décision d'imposer des conditions de délégation plus sévères chaque fois qu'une vérification ou une autre source d'information auront permis de constater, pour un ministre, des points faibles dans la dotation.

Ainsi, par exemple, si un ministre n'a pas tenu compte comme il convient des priorités, on pourra exiger qu'il demande le feu vert de la Commission avant toute nomination à certains niveaux ou dans certains groupes.

□ **Garanties proposées en matière de délégation:**

Chacun sait que, lorsque l'on délègue à un ministre des pouvoirs de dotation pour un groupe professionnel n'intéressant que quelques-uns des postes de ce ministère, les agents de dotation concernés n'ont en général qu'une connaissance restreinte de ce domaine d'activité.

Commentaires:

Il est important de donner aux employés la certitude que les bénéficiaires d'une délégation de pouvoirs sont à la hauteur de leur tâche et que, dans le cas contraire, cette délégation leur sera retirée. Un premier moyen de s'en assurer consisterait à vérifier par des tests que lesdits agents ont les connaissances voulues ou alors de leur faire suivre un cours spécialisé. Un second serait que la Commission retire impitoyablement tout pouvoir à tout agent ayant violé, gravement ou souvent, les règles qu'il devait observer, qu'on l'ait constaté à la suite d'appels ou de vérifications.

Les non-gestionnaires

Introduction

Nos propositions relatives à ces catégories reposent sur un certain nombre de postulats:

- les normes de classification ne sont pas négociables à l'heure actuelle: si le gouvernement modifiait sa politique en la matière, il faudrait revoir un certain nombre de nos propositions;

- la répartition actuelle des responsabilités ultimes en matière de gestion du personnel restera pour le moment ce qu'elle est. Le Comité dési- rera sans aucun doute étudier les modifications souhaitables et possibles des rôles et des structures une fois qu'il se sera fait une idée générale sur les points les plus importants. Si, à ce moment-là, il recommande des modifications organisationnelles, nos propositions étant formulées en fonction des rôles actuels de la Commission de la Fonction publique et du Conseil du trésor, il suffira de les modifier en reformulant le rôle de l'organisme central ou les rôles respectifs de l'organisme et des ministères.

Distribution générale

- **Main- tien du principe de la nomination à des postes.**

Commentaires: Cela n'interdit pas le recours aux nominations à des niveaux en cas de besoin. Nous en avons déjà un exemple dans le groupe Recherche scientifique.

- **Délégation totale de pouvoirs en matière de nomination avec les garanties mentionnées ci-après, la C.F.P. fournissant différents services, notamment:**
 - **recrutement externe (le cas échéant)**
 - **facilitation des mutations interministériel- les**
 - **services techniques**
 - **traitement des priorités**

Commentaires: A quelques exceptions près, ces dispositions corres- pondent à la nature actuelle de la délégation; elles tiennent en outre compte de la taille et de l'hétérogénéité grandissantes de la Fonction publique. Elles tiennent également compte du fait que, dans ces catégories, la majorité des fonctionnaires accomplis- sent une carrière essentiellement ou totalement intramministérielle. Il importe donc absolument que les sous-ministres soient et se sentent vraiment responsables des opérations de dotation dans le cadre de leurs responsabilités globales, tout en appliquant les règles établies conformément aux intérêts de la Fonction publique dans son ensemble. En ce qui concerne le recrutement externe, mis à part les ministères "utilisateurs principaux" de spécialistes (e.g. avocats et juristes pour la Justice, contrôleurs aériens pour les Transports), tout le monde a intérêt à

ce que le recrutement et la présentation des candidats soient centralisés. En ce qui concerne les groupes de la catégorie Exploitation et, en dehors de la Région de la capitale nationale, ceux du Soutien administratif, il semble logique d'utiliser à ces fins les quatre cents et quelques centres d'emploi et d'immigration du Canada chaque fois qu'ils sont efficacement organisés et appliquent les normes de la Fonction publique. En ce qui concerne les campagnes de recrutement post- secondaire et les groupes de la catégorie Soutien administratif dans la Région de la capitale nationale, la Commission resterait chargée du recrutement et des présentations.

Bien que dans les catégories non gestionnaires les passages d'un ministère à un autre ne représentent qu'une proportion relativement faible de l'ensemble des nominations, leur nombre reste important; ils sont dus, dans certains cas, au manque de possibilités d'avancement dans le ministère ou, plus générale- ment, à un désir d'étendre son expérience. Il est donc essentiel que la Commission aide les fonctionnaires qui le désire à faire savoir aux autres ministères qu'ils sont disponibles et possèdent telles ou telles qualités. C'est pourquoi la C.F.P. a mis en place en 1977 deux services officiels de mutations interministérielles, l'un pour les membres du Soutien administratif dans la Région de la capitale nationale, l'autre, couvrant le pays, pour les catégories Scientifiques et spécialistes, Administration, Service extérieur et Techniciens.

De la même manière, la Commission a le souci de fournir un service commun rendant les processus de sélection aussi efficaces que possible. En ce qui a trait au soutien technique que peut apporter la Commission, citons par exemple l'introduction de l'affiche monographe et la mise en oeuvre, actuellement en cours, du système automatisé d'information qui, tous deux, ont pour but de favoriser l'utilisation des affiches de préférence aux répertoires de candida- tures.

- **Garanties destinées à assurer la qualité de la dotation par délégation; elles comprennent:**
 - **les instruments légaux de délégation qui précisent les groupes et niveaux qui font l'objet de la délégation**
 - **l'existence de normes et de règles de sélection**
 - **l'existence de droits d'appel et de moyens d'enquête**
 - **la revue périodique des activités de chaque ministère par la Direction générale de la vérification**

Nous sommes convaincus que la mise en oeuvre de nos propositions permettrait d'éliminer dans une très grande mesure les problèmes liés à la qualité de la gestion que connaissent toutes les administrations et, surtout, de porter remède aux maux particuliers au temps présent. Nous avons le sentiment que l'atmosphère générale actuelle, renforcée par les exigences de l'austérité, favorise grandement une évolution de cette nature. Nous en avons pour preuve l'approbation ouverte manifestée par la majorité des sous-ministres à l'égard de la quasi-totalité de nos propositions, les réflexions émises à la fois par le Comité consultatif de la rémunération des cadres dirigeants et le Vérificateur général. Notons, là encore, qu'aux Etats-Unis la "Presidential Task Force on Personnel Management" a recommandé la mise en place d'un "Executive Service" sous forme de propositions qui, sur des points essentiels, sont semblables à celles que nous faisons à l'intention des cadres supérieurs, bien que les études ayant conduit à la formulation des grandes lignes de ces propositions aient été effectuées sans contacts suivis.

Nous sommes donc optimistes. Par contre, nous avons clairement conscience que ces dispositions ne seront accueillies avec faveur par les fonctionnaires concernés, et donc mises en oeuvre avec succès, que si elles sont accompagnées de mesures équitables en matière de compensation. Ces mesures devront être équitables non seulement par rapport aux règles s'appliquant aux autres fonctionnaires mais, dans toute la mesure du possible, compte tenu des réalités politiques, comparativement à celles qui s'appliquent dans le secteur privé. L'on ne peut s'attendre à ce que les gestionnaires de la Fonction publique applaudissent, aussi pertinentes qu'elles leur paraissent, à des dispositions restrictives de leurs situations si, dans le même temps, les salaires de leurs subordonnés augmentent plus rapidement que les leurs et finissent par les rattraper et même les dépasser comme c'est parfois le cas aujourd'hui. Les différences de valeur des tâches doivent se refléter dans les salaires: si la Fonction publique veut manifester la grande importance qu'elle attache à la gestion, il lui faudra rémunérer en conséquence les gestionnaires... comme c'est en général le cas dans le secteur privé. La Commission attend avec intérêt à cet égard les propositions du Comité consultatif de la rémunération des cadres de direction et la réponse que leur fera le gouvernement, sachant par ailleurs que le progrès à court terme en cette matière sera soumis jusqu'à la fin de 1978 aux rigueurs des contrôles exercés par la Commission anti-inflation.

Nos propositions relatives aux cadres supérieurs reposent sur un principe non: l'existence de la Commission de la Fonction publique ou d'un organisme du même ordre doté des mêmes

pouvoirs en matière de nominations et de la même autonomie vis-à-vis du gouvernement du jour. Si tel n'était pas le cas, il faudrait réexaminer de très près certaines de nos propositions, en particulier celles relatives à la tenue de concours publics ou de concours restreints.

Elles reposent également sur les postulats suivants:

- les gestionnaires, dans leur propre intérêt et du fait de leur intégrité, chercheront toujours à recruter les meilleurs candidats rapidement disponibles;
- les gestionnaires, connaissant et comprenant les politiques administratives relatives au personnel et leur raison d'être, les appliqueront en toute honnêteté et ne chercheront à les adapter que lorsque cela sera manifestement indispensable.

Si le système de classification est modifié de telle sorte que des groupes distincts de gestionnaires puissent être formés, il est bien évident qu'il faudra notamment établir :

- des normes de classification appropriées
- des normes de sélection correspondantes
- précisant les qualités requises pour l'entrée dans ces groupes (aptitudes, et connaissance des politiques et des techniques de gestion)
- des méthodes permettant l'évaluation des qualités requises
- des stratégies de formation et de perfectionnement
- des politiques d'évaluation . . .

On ne gagnerait rien, toutefois, à tenter de mettre au point des propositions détaillées avant de savoir de façon plus précise de qui se composerait l'effectif des cadres intermédiaires et subalternes. Il faudrait cependant exiger absolument des candidats aux postes de ces niveaux qu'ils connaissent bien les politiques et les techniques de gestion où, simplement, qu'ils possèdent les aptitudes appropriées, quitte à obliger les ministères à établir des programmes adéquats de formation théorique et pratique. Dans ce dernier cas, les nouveaux gestionnaires devaient acquérir dans des délais raisonnables (un an par exemple) les connaissances nécessaires.

La question se pose toutefois de savoir s'il est indiqué d'exiger des candidats à des postes de ces niveaux qu'ils connaissent bien les politiques et les techniques de gestion où, simplement, qu'ils possèdent les aptitudes appropriées, quitte à obliger les ministères à établir des programmes adéquats de formation théorique et pratique. Dans ce dernier cas, les nouveaux gestionnaires devaient acquérir dans des délais raisonnables (un an par exemple) les connaissances nécessaires.

—être capables d'excellentes relations humaines —être disposés à consacrer un temps et des efforts considérables à la formation et au perfectionnement de leurs subordonnés —être capables de partager leur autorité en associant étroitement leurs subordonnés à la gestion de l'unité.

— des qualités généralement exigées pour
d'évaluation et de nomination ;
— des moyens permettant à chacun d'élargir
son expérience (par exemple : mutations,
détachements) ou de se former pendant ses
loisirs (e.g. les cours auxquels ils peuvent
participer) ;

Commentaires :
Cela permettrait d'éclaircir le mystère dont, aux yeux
des fonctionnaires, sont entourés les processus et les
critères de nomination. Plus important encore peut-
être, l'on serait alors assuré que la plupart des agents
desirant exercer des fonctions de gestion s'y sont
eux-mêmes préparés par l'acquisition des qualités
voulues.

Quelques incidences possibles sur les cinq principes :

Efficacité et Efficacité : ce serait les personnes
les mieux qualifiées qui déposeraient leur candida-
ture
Equité, Mérite et Egalité d'accès : meilleure
connaissance par les intéressés des processus
de sélection et de leur chance de succès.
Possibilité pour chacun d'orienter sa carrière en
toute connaissance de cause

□ **Mise en place, par la C.F.P., d'une banque
centrale d'information contenant toutes les
données sur les cadres supérieurs.**

Commentaires :
Cette banque est indispensable au fonctionnement
d'un système de nominations à des niveaux qui
impliquent automatiquement une meilleure planifica-
tion des effectifs et des carrières. La décision de
limiter le Permat à ces niveaux, prise récemment par
la Commission, facilitera la mise en place de cette
banque qui pourra concentrer ses activités sur une
masse de dossiers cinq fois moins importante qu'à
l'heure actuelle. Son fonctionnement sera en outre
facilité du fait que, suivant une disposition déjà
exposée, une grande partie des cadres supérieurs se-
ront eux-mêmes interdits de chercher à changer de
ministère pendant une période donnée, ce qui limitera
d'autant la manipulation des dossiers. Cela n'exclut
pas la possibilité que, dans certaines circonstances,
l'on effectue des mutations par promotion ou transfert
latéral durant cette même période.

Quelques incidences possibles sur les cinq principes :

la sélection serait de meilleure qualité, ce qui
favoriserait l'application de chacun des principes

□ **Une politique d'évaluation commune
CT/CFP va bientôt être diffusée. Entre autres
choses, elle donnera aux ministères des
instructions précises sur les renseignements
à fournir à la banque d'information centrale.**

Commentaires :
Il est essentiel que la banque dispose de renseigne-
ments de base et d'informations qualitatives solides
permettant le tri et l'évaluation des candidats.

Quelques incidences possibles sur les cinq principes :

comme ci-dessus

□ **Bien que ne soit pas systématiquement
éliminée toute délégation de pouvoirs de
Commission garderait, au moins pour le
moment, toute autorité sur les nominations à
ces niveaux, étant entendu que, comme
maintenant, les ministères seraient très
largement impliqués lors du tri et de la
sélection des candidats.**

Commentaires :
Cela reflète en gros la situation actuelle et les deux
soutis niveaux de la Commission. En premier lieu, à
ces niveaux (voir notre déclaration liminaire du 14 mars
1978), il y a un risque plus grand de pressions pouvant
être exercées par les ministres sur les sous-ministres.
En second lieu, à ces mêmes niveaux, la proportion
des mutations interministérielles est bien plus impor-
tante et une centralisation de la dotation est très
probablement plus efficace.

□ **Les membres de ces groupes resteront
soumis aux règles restreignant l'activité
politique.**

Commentaires :
La Commission estime essentiel que, tant dans la
réalité qu'aux yeux du public, soit maintenue la
neutralité politique des cadres supérieurs qui ont le
devoir de servir loyalement et sans réserve le
gouvernement, quelle que soit son étiquette politique.

**Propositions intéressant les cadres intermédiaires
et subalternes**

Pour les raisons énoncées précédemment, nous
estimons que les dispositions concernant ces
gestionnaires devraient s'approcher de celles qui
seront formulées plus loin à l'intention des non-
gestionnaires. Ce serait le cas, notamment, en ce
qui a trait aux conditions de nomination, aux
mécanismes de réparation des torts, au recrute-
ment externe. On se tromperait cependant si l'on
voyait dans cette attitude une façon d'éliminer les
problèmes communs à ces gestionnaires et aux
cadres de haute direction. Il ne fait aucun doute à
nos yeux que les idées exprimées dans la section
précédente s'appliquent également ici : à savoir, la
nécessité d'améliorer sensiblement la sélection, le
perfectionnement et l'évaluation des cadres de ces
niveaux et d'assurer que les incompetents soient
retraités sans délai de l'effectif de gestion.

□ La C.F.P. mettrait à la disposition de tous les membres de la catégorie Gestionnaires, des cadres subalternes aux sous-ministres, un ensemble continu de cours de formation et de perfectionnement dont certains éléments existent déjà et qui pourrait se concevoir ainsi :

	Gestion du personnel	Gestion financière	Mécanismes administratifs	Autres
SM*	mini-CGP	mini-CGD	Colloques de cadres de haute direction	Colloques de cadres de haute direction
SMA	CGP	CGD	Colloques de cadres de haute direction	L'informatique au service de la haute direction
SX	CGP	CGD	Séminaires d'orientation	Colloques de cadres de haute direction
CS	—	Gestion financière avancée	Programme de perfectionnement des cadres supérieurs	Cours spécialisés : PPG; Analyse des systèmes; Administration financière; Gestion des programmes; Mesure du rendement
Cadres intermédiaires de gestion (CIG)	Gestionnaires et dotation	Gestion financière générale	Gestion des établissements publics	Gestionnaires et relations du travail
Cadres subalternes de gestion (CSG)	La supervision: rôle	La supervision: fonction et rôle	La supervision: rôle	La supervision: rôle
				A cela s'ajoutent des programmes de perfectionnement du type CAP

*SM = Sous-ministre; SMA = Sous-ministre adjoint; SX = Haute direction; CS = Cadre supérieur de gestion; CIG = Cadre intermédiaire de gestion; CSG = Cadre subalterne de gestion.

Commentaires:

Comme maintenant, les ministères, et en particulier les plus grands, continueraient à offrir leurs propres programmes de formation chaque fois que ce serait rentable. Par contre, tous les ministères et tous les gestionnaires sauraient que, quels que soient les niveaux, il existe un tronc commun de formation.

Quelques incidences possibles sur les cinq principes:

Efficacité et Efficacité, Equité: les gestionnaires des ministères trop petits pour mettre en oeuvre un programme de formation propre auraient ainsi accès au perfectionnement dont ils

ont besoin pour mener à bien leurs fonctions ou se préparer à un avancement

□ La C.F.P. publierait et mettrait à jour périodiquement un guide des carrières informant ceux qu'intéresserait la gestion

— des différentes voies existantes pour ceux qui aspirent à une carrière de spécialiste; — de l'importance, des conditions, du rythme de recrutement et autres données intéressant les cadres supérieurs;

Quelques incidences possibles sur les cinq principes:

Efficacité et Efficacité, Mérite: possibilité de recruter les cadres supérieurs parmi les meilleures valeurs disponibles au sein et à l'extérieur de la Fonction publique

Sensibilité: possibilité de choisir parmi les fonctionnaires ou d'attirer vers la Fonction publique des personnes ayant des connaissances ou des vues particulières

Equité: quatre cinquième des vacances continueraient à être comblées par des fonctionnaires de carrière

Egalité d'accès: maintien de l'influx actuel

☐ **Sur demande, indication obligatoire à tout candidat non retenu ou ayant échoué à un concours des raisons de son échec. Si cette même personne reste convoquée qu'il y a eu une erreur flagrante dans le processus de sélection ou lors de l'évaluation des candidats, elle pourrait demander à la Commission de la Fonction publique de revoir son cas ou d'effectuer une enquête.**

Commentaires:
Cette disposition s'appliquerait à l'occasion de la première nomination et lors des promotions éventuelles. Elle permettrait de vérifier la fréquence des abus, vous ou non. En outre, les obligations légales relatives aux droits de la personne garantissent l'accès aux dossiers personnels. Nous examinons toujours la question de savoir si d'autres voies de recours s'imposent en ce qui concerne les promotions. Dans le cas des rétrogradations et des licenciements, le droit d'appel serait maintenu.

Quelques incidences possibles sur les cinq principes:

Mérite et Equité: protection contre les erreurs ou abus

Egalité d'accès: effets sans doute positifs en ce sens que les candidats "externes" seraient mieux informés des méthodes et critères intéressant les concours à ces niveaux

☐ **Lorsque des fonctionnaires de carrière en stage (sauf ceux qui font leur entrée dans la Fonction publique) n'ont pas fourni le rendement voulu, ils devraient automatiquement être renommés au niveau qu'ils occupaient avant leur nomination ou être mutés à un poste ne comportant pas de gestion et d'un niveau au moins équivalent à l'emploi précédent.**

Commentaires:
Cette remarque est conforme à l'une des modifications de la Loi sur l'emploi que nous avons proposées et qui a trait aux échecs à l'issue d'un stage.

Quelques incidences possibles sur les cinq principes:

Efficacité et Efficacité: il est essentiel que tous ceux qui n'ont pas pour la gestion les aptitudes voulues puissent être mutés ailleurs; c'est le moins que l'on doive à ceux qui sont placés sous leur autorité. Un gestionnaire de qualité douteuse peut causer bien plus de dommages à un organisme qu'un autre membre du personnel

Equité: toute décision de nommer quelqu'un à un poste de gestion, pour la première fois en particulier, est toujours un peu une loterie, à la fois pour le jury de sélection et pour l'employé. Les deux parties ont donc une part de responsabilité si elles ont joué perdant. Le renvoi de la Fonction publique laisse tous les risques à l'employé

Mérite: application pratique renforcée (de même que pour l'équité)

□ **Application d'une règle générale voulant que, lorsqu'un cadre supérieur est nommé auprès d'un ministère, l'on puisse s'attendre à ce qu'il y reste pendant une période minimale raisonnable, peut-être trois ans, et que, sauf circonstances exceptionnelles, ce gestionnaire s'interdise de postuler un emploi dans un autre ministère pendant cette période.**

Commentaires :

Si les sous-ministres doivent être effectivement responsables de la qualité de la gestion au sein de leur ministère, il leur faut certaines assurances quant à la stabilité de leur équipe de direction et il importe qu'ils ne soient pas soumis à des hémorragies soudaines et imprévues d'éléments clés succombant aux séductions d'autres ministères. En outre, une rotation accélérée des cadres supérieurs a un autre effet négatif au moins aussi grave : la démoratization du personnel qui leur est subordonné.

Quelques incidences possibles sur les cinq principes :

Efficacité et Efficacité, Équité : (gestion des subordonnés)

Mérite : (appréciation mieux documentée des subordonnés par les cadres supérieurs et de ceux-ci par les sous-ministres) : Effets majeurs

Sensibilité : favorise la stabilité de la gestion

□ **La situation de tout cadre supérieur employé en permanence par le même ministère fera l'objet d'un examen périodique auquel participeront la Commission de la Fonction publique, le ministère et le gestionnaire**

Impact favorable

Commentaires :

Il est parfaitement concevable, et nous connaissons déjà de telles situations, que dans les grands ministères ou ceux qui sont hautement spécialisés, un fonctionnaire puisse accomplir toute sa carrière de cadre supérieur sans quitter son ministère. Cet examen périodique permettrait à ceux qui en ressentent le besoin de manifester leur désir de vivre une expérience ailleurs. La Commission en serait donc immédiatement informée, ce qui maximiserait les chances de passage réussi d'un ministère à un autre.

Quelques incidences possibles sur les cinq principes :

Efficacité et Efficacité, Mérite : meilleure identification des gestionnaires de qualité exceptionnelle et possibilité de les préparer pour un avancement. Amélioration de la qualité de la dotation du fait d'une meilleure connaissance des employés ayant besoin d'un effort concerté de perfectionnement

□ **Face à une vacance, l'on demanderait, en règle générale, à tout ministère d'étudier non seulement les candidatures internes mais celles émanant d'autres ministères et de l'extérieur, compte tenu, évidemment, des besoins du ministère et des circonstances du moment.**

Commentaires :

Nous appuyons fermement le principe de la carrière, mais à condition que cela n'entraîne pas une rigidité interdisant un influx convenable, dans les rangs des cadres supérieurs, de personnes venant par exemple du secteur privé, d'autres niveaux de gouvernement ou du monde universitaire. Nous sommes persuadés qu'il est bon, comme cela se produit d'ailleurs depuis quelques années, que 15 à 20% des nouveaux cadres supérieurs viennent de l'extérieur. Le climat actuel d'aucune complique bien entendu les choses, tout comme le ferait une politique de nominations selon le niveau et non selon le poste. Pareille politique favorise parfois la constitution de véritables fiefs, comme par exemple au service extérieur ou dans l'administration britannique. Afin de maintenir cet influx, la Commission estime donc essentiel qu'il existe une politique explicite de recrutement externe se fondant sur les concours publics. Plutôt que d'avoir recours à des concours arbitraires, il vaudrait mieux que les ministères appliquent des lignes de conduite bien comprises leur permettant de faire appel à des candidats extérieurs de qualité. Dans la pratique, la plupart des vacances seraient finalement comblées comme maintenant par des fonctionnaires de carrière, en effet, lors des concours l'accent est mis en général sur la connaissance de tel programme ou du milieu administratif, et les dirigeants ont une inclination naturelle, pour maintenir le moral de leurs troupes, à favoriser les nominations de fonctionnaires saut lorsque le candidat de l'extérieur est manifestement meilleur que le candidat interne.

premiers ministres ont choisi nos sous-ministres, surtout parmi les fonctionnaires de carrière que nous

moins dix ans de carrière. De la même manière, c'est eux ont été pris parmi des fonctionnaires ayant au de MM. Johnson et Nixon, une large majorité d'entre d'après une étude de 1976, au cours des présidences fonctionnaires, soit 5,4% des classes 16, 17 et 18, nommer, selon son bon plaisir environ 600 hauts même aux États-Unis où le Président a le droit de de qualité supérieure. Remarquons en passant que, lors du candidat de l'extérieur est manifestement meilleur que le candidat interne.

personnel non gestionnaire. Les raisons de cette distinction sont diverses :

- il existe entre les gestionnaires de ces niveaux et les non-gestionnaires un va-et-vient important de personnes qui essaient de savoir si elles feront ou non carrière dans la gestion ;
- les gestionnaires des échelons intermédiaires et subalternes ont davantage tendance que les cadres supérieurs à effectuer leur carrière dans le même ministère ;
- alors qu'il serait difficile d'envisager la mise en oeuvre de dispositions s'appliquant à un groupe très nombreux, il est possible de le faire pour un groupe plus restreint, celui des cadres supérieurs.

Dispositions relatives aux cadres supérieurs

En ce qui concerne les cadres supérieurs, nous envisagerions des dispositions du genre ci-après :

- **Contrôle rigoureux de la qualité à l'entrée dans la catégorie, avec exigence de qualités précises dans les domaines suivants :**

- aptitudes
- expérience
- rendement antérieur
- connaissances générales obligatoires en matière de gestion du personnel, de gestion financière, de langues officielles et de fonctionnement des institutions, à quoi s'ajouteraient les qualités particulières à chacun des postes concernés.

Commentaires :

Les points ci-dessus constituent la base même de notre philosophie : la gestion ne vaut que ce que valent les gestionnaires. Nous estimons, par exemple, que l'efficacité des gestionnaires, y compris de ceux chargés de l'élaboration des politiques, ne peut qu'être renforcée par leur connaissance approfondie des problèmes de gestion administrative ; les connaissant mieux, ils supporteront beaucoup plus facilement les contraintes administratives ennuyeuses ou seront alors à même de les réduire, voire de les éliminer.

Quelques incidences possibles sur les cinq principes :

Efficience et Efficacité : cadres supérieurs de meilleure qualité

Mérite : amélioration de la sélection

Équité : des gestionnaires plus conscients au-

ront automatiquement tendance à mieux veiller

au traitement équitable des fonctionnaires

Sensibilité : mieux qualifiés, ces gestionnaires

seront bien plus sensibles aux besoins du public

- **Nomination à un niveau plutôt qu'à un poste.**

Commentaires :

Cette formule permettrait beaucoup plus de souplesse dans le déploiement du personnel au sein d'un

ministère en fonction de l'évolution des besoins de la gestion. Prenons par exemple le cas d'un agent du ministère des Travaux publics qui serait nommé SX I au ministère des Communications. Bien que sa sélection ait été faite en fonction d'un rôle particulier, ses affectations ultérieures au sein du ministère seront déterminées d'un commun accord par le sous-ministre et lui-même, étant entendu qu'une redistribution des responsabilités pourra intervenir si les priorités changent, si le ministère en éprouve le besoin ou si, l'agent n'ayant pas donné pleine satisfaction dans un rôle dirigé, il s'avère nécessaire de le déplacer.

Quelques incidences possibles sur les cinq principes :

Efficience et Efficacité : cela donnerait à chaque sous-ministre une marge de manoeuvre quant à la distribution de ses cadres supérieurs, comme cela existe dans le privé et dans certains

services publics. En outre, les mouvements au sein du même ministère perdraient tout caractère de nomination (d'où moins de paperasse) **Équité :** les fonctionnaires désireux de faire carrière à titre de cadre supérieur sauraient ainsi d'avance qu'il leur faudra accepter des obligations de cette nature

Sensibilité : l'accroissement, pour les sous-ministres, de leurs possibilités de redéploier leurs cadres supérieurs leur permettrait de faire face plus vite et mieux à toute évolution de la conjoncture. Cela leur permettrait en outre de persuader plus facilement tel ou tel cadre supérieur d'accepter de nouvelles responsabilités impliquant un déménagement, le

sous-ministre pouvant alors prendre des engagements fermes sur la durée du déplacement et sur le poste qui sera confié au gestionnaire à son retour. Les cadres supérieurs sauraient dès le départ qu'ils devront accepter toute affectation nécessaire par les circonstances sans

impératif familial ou autre. L'existence d'une fraction plus importante de cadres supérieurs bénéficiant d'une expérience toute fraîche de régions autres que celle de la capitale nationale augmenterait ipso facto la sensibilité de la

Fonction publique aux besoins du public (voir le rapport annuel 1976 de la CFP) **Mérite :** avec le système actuel de nomination à des postes, l'on a assisté à une floraison de reclassement qui se sont automatiquement accompagnés de promotions. Si les nominations se font à un niveau, la promotion de chacun sera davantage fonction du nombre de vacances au niveau supérieur et des qualités respectives de tous les candidats à ces postes que du

succès obtenu par tel ou tel dirigeant dans ses démarches pour faire reclassement tel ou tel poste **Égalité d'accès :** mieux à même de procéder à des affectations de perfectionnement, les sous-ministres pourront mieux veiller à ce que les groupes minoritaires bénéficient de la formation et de l'expérience nécessaires à leur

avancement

Sans doute ne sera-t-il pas possible de mieux définir cette composition avant que ne soient connus les projets gouvernementaux de structuration de la catégorie Gestion. Nous espérons toutefois que celle-ci permettra :

- a) d'intégrer, avec les SX, leurs équivalents remplissant des fonctions de gestion
 - b) d'intégrer les gestionnaires des niveaux immédiatement inférieurs dans un ou tout au plus quelques groupes (par ex. : un groupe de hauts gestionnaires)
 - c) d'intégrer le reste du personnel d'encadrement dans un ou plusieurs groupes de cadres intermédiaires et subalternes.
- Nous pensons que ce mode de faire simplifierait le processus de dotation et tendrait à favoriser la mobilité entre les diverses disciplines de la gestion. Du fait des différences salariales artificielles variant avec le moment où sont décidés les différents changements de salaire, le milieu administratif est devenu en effet un vrai cirque, ce qui constituait une promotion la veille devenant une rétrogradation le lendemain, chacun essayant de jouer à la roulette des dates de nomination pour tirer un avantage maximal du passage d'un groupe à un autre.

Une intégration plus poussée, à l'exemple de ce qui se fait dans de nombreuses grandes sociétés (e.g. évolution des valeurs dans la Fonction publique, mettant d'avantage l'accent sur la partie gestion des tâches et moins sur les dimensions purement professionnelles. Elle permettra à tous ceux entrant dans les rangs des gestionnaires supérieurs de le faire en toute conscience, de prendre réellement une décision orientant leur carrière, plutôt que de n'y voir, comme maintenant, qu'une progression hiérarchique normale au sein des groupes professionnels. De la même manière, ceux qui choisiront cette voie seront pleinement informés de l'ampleur des aptitudes et des connaissances que comporte le rôle si important de gestionnaire. La classification et autres systèmes donneront toute sa valeur au terme "gestionnaire", en reconnaissant nettement que toute personne ainsi identifiée est riche d'un capital approprié de connaissances et d'expérience. Pour le moment, c'est la spécialité (économiste, agent financier, etc.), qui compte surtout, la distinction entre les fonctions de gestion et les autres n'intervenant qu'en deuxième lieu.

Nos propositions à l'intention des gestionnaires comportent deux volets. Le premier intéresse les cadres de haute direction et le second, tous les autres gestionnaires. Selon nous, les conditions d'emploi des cadres intermédiaires et subalternes doivent être sensiblement les mêmes que celles que nous proposons plus loin à l'endroit du

Les problèmes que connaît actuellement la Fonction publique à cet égard sont en partie attribuables au recrutement accéléré des cadres de gestion qui a correspondu à l'accroissement très rapide des effectifs au début des années 1970. Ils sont aussi dus aux délégations globales de pouvoirs consenties pendant un petit nombre d'années par les organismes centraux et à la manière dont ces délégations ont été exercées; au fait également que certains fonctionnaires sont devenus gestionnaires sans en avoir vraiment le désir, mais parce qu'ils n'avaient pas d'autres possibilités d'avancement à l'intérieur de leur groupe professionnel; au fait, enfin, que la Fonction publique est bien moins généreuse pour les bons gestionnaires que ne l'est le secteur privé. Il n'en reste pas moins indubitable qu'une grande partie de ces problèmes tient à ce qu'on n'a jamais déterminé avec précision quels postes et quels fonctionnaires faisaient réellement partie des cadres de gestion, ce qui a diminué d'autant la possibilité de définir clairement des stratégies adéquates de sélection, de formation, de perfectionnement et même de communication. Un petit fait, entre autres, peut illustrer cette situation : alors que la Commission préparait des brochures ou des dépliant destinés à informer les gestionnaires de l'évolution des choses, elle a eu des difficultés incroyables simplement à dresser la liste des intéressés. Il lui a souvent fallu passer par les directions ministérielles du personnel pour expédier cette documentation, ce qui a provoqué des retards quand ce n'était pas des pertes pures et simples de documents.

Il n'est pas facile de formuler des dispositions relatives à la sélection, la promotion, la formation et les autres aspects de l'emploi des gestionnaires sans définir d'abord clairement de quoi il s'agit. Bien que, *théoriquement*, il soit possible de formuler et de mettre en oeuvre des dispositions de ce genre en ce qui concerne les non-gestionnaires, les obstacles restent nombreux en pratique tant que la plupart des groupes professionnels comportent à la fois des gestionnaires et des non-gestionnaires. L'identification de ces gestionnaires faciliterait donc énormément les progrès dans ce domaine et la Commission accueille avec une satisfaction sans réserve l'intention gouvernementale de créer une catégorie Gestion. Elle espère que le Parlement, conscient de cet avantage, adoptera les mesures législatives permettant au Conseil du trésor de créer cette catégorie.

Si la Loi devait consacrer l'existence d'une catégorie Gestionnaires (dans le sens où la décrit le Bill C28) d'intéressants avantages découleraient de cette décision : — il deviendrait possible de cerner nettement les contours du personnel d'encadrement de la Fonction publique fédérale; — il s'établirait une échelle hiérarchique selon, vraisemblablement, une structuration verticale des groupes professionnels.

Bien que les préoccupations de votre Comité aillent tout naturellement en premier lieu aux dispositions intéressant les fonctionnaires syndiqués (ils constituent plus de 90% de l'effectif total), nous croyons indispensable de vous faire immédiatement part des sentiments qui nous ont guidés lors de la formulation de celles qui intéressent les gestionnaires. La raison en est non seulement que votre mandat couvre tous les domaines touchés par la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique mais, bien plus encore, parce que vos recommandations finales dépendront indubitablement de l'appréciation que vous ferez des mesures déjà prises ou envisagées pour améliorer la gestion du personnel dans son ensemble.

Dés notre première comparution, nous vous avons dit avec force notre conviction que la qualité de la gestion du personnel de la Fonction publique vaut ce que valent ses gestionnaires. Quelque soit leur mérite, ni les agents du personnel ni les règlements ne garantissent à eux seuls l'efficacité de cette gestion, bien que leur rôle soit primordial pour faciliter et optimiser la tâche des gestionnaires.

Nous sommes persuadés qu'un très grand nombre des problèmes que nous connaissons actuellement en matière de gestion du personnel sont une conséquence directe de l'inadéquation des mécanismes de sélection, de perfectionnement, voire, en cas de besoin, de révocation des cadres de gestion. Ces insuffisances sont également à l'origine du manque de confiance des syndicats envers les gestionnaires, eu égard en particulier aux délégations de dotation. Cela ne constitue cependant en rien une mise en cause du dévouement ou des qualités intrinsèques de ces cadres; la très grande majorité d'entre eux sont des fonctionnaires à la fois intelligents et réellement motivés. Mais la Fonction publique ne dispose pas de stratégies rigoureusement définies en matière de sélection, de formation et de perfectionnement de ces agents. En fait, un grand nombre de ces gestionnaires n'ont jamais été préparés à ce rôle, que ce soit avant ou après leur nomination. La fonction de direction comporte des responsabilités particulières, et il est indispensable de faire ouvertement tous les efforts nécessaires pour déterminer les aptitudes des candidats à ces fonctions afin de s'assurer qu'ils possèdent ou pourront acquérir les connaissances voulues en la matière et, à l'inverse, d'orienter ailleurs ceux qui, manifestement, ne sont pas à la hauteur de leur tâche. Même aux échelons intermédiaires ou inférieurs, les fonctions de gestion comportent infiniment plus que la simple supervision de l'activité et l'application des règlements... avec le concours d'une batterie de spécialistes!

service extérieur et un second en réunissant les catégories Techniciens, Soutien administratif et Exploitation.

C'était supposer un certain degré d'homogénéité au sein de chaque groupement et que les catégories ainsi réunies offraient des traits communs (par exemple: même système de valeurs, même cheminement professionnel, mêmes motivations...). C'était aussi! prendre pour acquis que les conditions de travail de ces groupements seraient quelque peu différentes de celles des catégories qu'ils regroupent. Manifestement, la réalité est beaucoup plus complexe. Nous continuons cependant d'explorer cette voie, car nous estimons important de songer à établir des conditions d'emploi conçues en fonction de groupes déterminés. En ce qui a trait, par exemple, à l'action politique partisane, il n'y a aucune commune mesure entre un employé d'un chantier naval ou un postier d'une part, et un agent du service de l'impôt ou un conseiller à l'emploi, d'autre part. Manifestement, ces derniers doivent entretenir des rapports parfois délicats avec la population, surtout dans les petites collectivités.

N'est-ce pas un curieux retour des choses que notre réflexion nous entraîne aujourd'hui dans cette voie, alors que, il y a dix ans, l'on assujettissait à toutes les dispositions de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique quelque 54 000 fonctionnaires qui jusque là avaient échappés à ses rigueurs.

Vu la difficulté de la catégorisation, nos propositions touchant les non-gestionnaires ne comportent pas d'importantes différences en ce qui a trait aux sous-groupes. Nous espérons qu'en cette matière les mécanismes de consultation dont nous suggérons l'établissement porteront fruit. Concurrentement, nous continuerons d'étudier le problème de la catégorisation dans l'espoir qu'il nous sera possible de l'élucider.

La Commission tient à assurer le Comité de son entier appui dans le cas où, s'étant penché sur les besoins précis des groupes de non-gestionnaires, il estime devoir faire des recommandations distinctes pour certains d'entre eux. Il faudra cependant que ces recommandations concourent au respect des cinq principes que nous avons énoncés précédemment.

Nous aimerions maintenant vous faire part de nos propositions touchant d'une part les gestionnaires, et d'autre part, les non-gestionnaires.

Deux grands groupements

Dès l'automne 1976, c'est-à-dire quelques mois à peine après leur nomination, les Commissaires se sont rendu compte que, du fait de l'accroissement des dimensions et de la complexité de la Fonction publique, l'on risquait de commettre une erreur coûteuse si l'on continuait à s'imaginer que l'ensemble des fonctionnaires constituait un corps monolithique et que la gestion du personnel ne nécessitait que quelques règles d'application universelle. La réalité est tout autre, et, depuis quelques années en particulier, la Commission a subi des pressions très légitimes de tel ou tel secteur de la Fonction publique; ces pressions se sont traduites *soit*

— par du rapiéçage dans ces secteurs,

soit

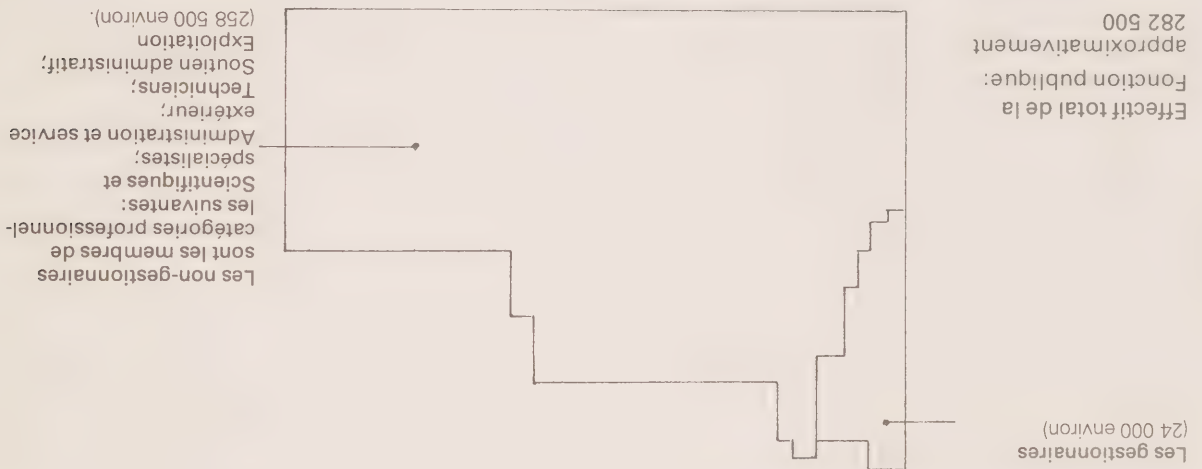
— par des modifications des règles générales en fonction des besoins du groupe en question, ces modifications devenant alors obligatoires pour tous,

soit

— par des frustrations et des incompréhensions chaque fois que la Commission a refusé une modification manifestement souhaitable pour un groupe, à cause de l'effet que cela aurait entraîné dans les autres secteurs de la Fonction publique.

Forts de cette conviction, nous nous sommes refusés à penser à la Fonction publique comme à un ensemble uniforme, et nous nous sommes efforcés de formuler des propositions spécialement conçues en fonction des différents groupes de fonctionnaires. Ce mode de faire présente selon nous des avantages considérables car, le plus souvent, les réactions à une proposition spécifique de modification sont, dans une large mesure, fonction de ce que chacun a dans l'esprit, qu'il s'agisse par exemple d'un haut fonctionnaire, d'un ouvrier spécialisé ou d'un informaticien. Il est ainsi possible de mieux "tailler sur mesure" des méthodes correspondant aux besoins, voire aux aspirations de chaque groupe et, de la même manière, de favoriser l'établissement de pratiques différentes suivant les ministères.

Effet respectif des groupements suggérés



Le modèle à partir duquel nous avons travaillé comportait deux grands groupements : les gestionnaires et les non-gestionnaires. Les gestionnaires seraient ceux des fonctionnaires qui remplissent des fonctions de direction ou qui ont une responsabilité marquée dans la formulation ou la mise en œuvre des politiques ou des programmes.

Le graphique ci-haut illustre les proportions relatives des deux groupements. L'échelle a été établie à partir des données qui ont été publiées au moment du dépôt du Bill C28.

Les non-gestionnaires, qui forment près de 92% de l'effectif global, se partagent entre 5 catégories, plus de 70 groupes et quelque 100 sous-groupes sont concentrés dans un ou plusieurs ministères; les autres se répartissent entre la plupart des ministères restant. Nous n'avons pas encore pu reclasser ces groupes selon un mode de catégorisation qui offrirait la possibilité d'établir des propositions pertinentes à un groupe unique de fonctionnaires.

Nous avons cru un moment pouvoir former un premier groupement à partir des catégories Scientifiques et spécialistes et Administration et

Les changements qui, à notre avis, devraient se produire rapidement, peuvent se répartir ainsi :

— modifications à la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique : préparées depuis déjà très longtemps, elles devraient être déposées cet automne concurremment avec des révisions substantielles de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique. Elles ont déjà fait l'objet de consultations avec les syndicats et les cadres de la Fonction publique ;

— modifications des attributions légales actuelles de la Commission ; leur préparation en est à différents stades ;

— modifications formuées à la suite de l'examen en profondeur en prévision de notre participation aux travaux de votre Comité ; certaines d'entre elles impliquent des modifications de la Loi, d'autres non.

Ces trois types de changement constituent en fait, à notre avis, un ensemble indissociable d'éléments interdépendants. Vous constaterez donc que nos propositions, mises à part les modifications correspondant uniquement à une clarification de la Loi ou à un accroissement de l'efficacité des méthodes, concernent l'ensemble de ces modifications. Nous n'avons en effet pas hésité à vous présenter nos propositions de modifications à la Loi sur l'emploi car, du fait des délais inévitables avant leur dépôt, il est probable qu'elles n'auront pas force de loi dans un proche avenir mais seront plutôt aiguillées vers le Comité spécial.

Comme vous pourrez le constater, certaines de ces modifications sont formulées en termes relativement précis, d'autres constituent à peine plus que des déclarations d'intention et demandent une analyse approfondie.

Depuis un an, un grand nombre des propositions qui vont suivre ont fait l'objet d'échanges de vues poussés avec des sous-ministres, des directeurs de programmes et des agents du personnel. La Commission, qui assume l'entière responsabilité des opinions ici exprimées, espère que leur analyse provoquera, au sein du Comité ou lors des comparutions, un débat approfondi sur les problèmes auxquels doit faire face la Fonction publique, leurs causes et leurs solutions. Notre seule intention aujourd'hui est de vous faire part en toute franchise de nos réflexions.

La Commission tient ici à dissiper immédiatement toute équivoque possible. La lecture de nos propositions et de la documentation qui les accompagne pourrait laisser croire que tout va mal en ce qui a trait à la gestion du personnel dans la Fonction publique canadienne. Il n'en est rien. Comme nous l'avons déjà dit, la Fonction publique fédérale est à cet égard bien supérieure à la plupart des autres fonctions publiques, canadiennes et étrangères, quelle que soit la publicité tendan-

ciense que puissent lui faire nos média. La plupart des pays occidentaux effectuent en permanence des recherches sur les moyens d'améliorer le fonctionnement de la machine administrative, et ce n'est pas la tâche facile. Il ne s'agit pas en effet de mauvaise volonté ni d'opposition au changement de la part des fonctionnaires, mais essentiellement de la nature même des services que l'Administration offre et du milieu dans lequel elle doit opérer. La qualité de la gestion et les connaissances des fonctionnaires ont régulièrement augmenté au cours des années, mais la plupart des problèmes sont toujours là, en dépit des grandes études périodiques, des grandes réorganisations ou de l'introduction, tambour battant, de nouvelles techniques. Aucun pays n'a encore trouvé la solution miracle. L'on a toujours tendance à s'imaginer que les solutions adoptées ailleurs sont meilleures que les nôtres (ironie du sort, nombreux sont ceux qui s'inspirent de ce que nous faisons). Les exemples ci-après confirment sans doute nos propos :

(II) Rapport 1977 du "U.K. Expenditure Committee"

Nous sommes persuadés que l'on pourrait améliorer la gestion de la fonction publique... mais il faut impérativement s'attaquer au cœur du problème...

... et cela, huit ans après que soient intervenues les importantes modifications consécutives au rapport Fulton.

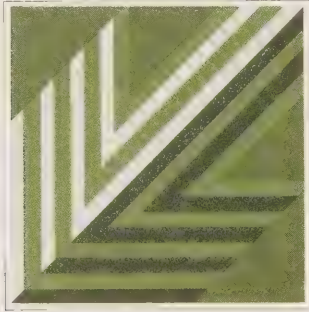
(2) 1977, "U.S. Presidential Study"

Dans son message sur la réorganisation gouvernementale adressé au Congrès le 2 mars 1978, le président Carter déclarait :

Notre système de gestion du personnel est devenu un véritable cauchemar bureaucratique où règnent l'ignorance du mérite, la tolérance de la nullité, et le mépris des droits les plus légitimes du personnel dont toutes les activités s'embourbent dans le fonctionnarisme, les retards, les non-sens et la confusion...

... et cela bien que l'administration américaine ait essayé à plus de vingt reprises depuis 1930 (dont une mission du gouvernement Johnson en 1964 et une autre du gouvernement Nixon en 1970) d'alléger un système prisonnier d'un carcan inextricable de lois, de décrets et de règlements.

Propositions de modification des dispositions légales, des politiques et des méthodes ad- ministratives actuelles que la Commission estime dignes de considération



Monsieur le Président

La Commission tient d'abord à vous remercier de tout le temps que vous avez déjà bien voulu consacrer à l'audition de ses cadres et de ses dirigeants. D'une part, cela nous a en effet permis de vous faire connaître, au cours de la séance d'ouverture de vos travaux, les critères qui ont guidé notre évaluation des projets de changements, qu'ils aient émané de la Commission elle-même, des ministères, des syndicats ou des fonctionnaires. D'autre part, au cours de séances subséquentes, nous avons pu examiner ensemble, patiemment, franchement et à fond, les activités et travaux essentiels de la Commission dans les vastes domaines de la dotation et de la vérification, des appels et des enquêtes, de la formation et du perfectionnement. En particulier, nous avons examiné avec vous le processus des tests employés lors de la dotation et les programmes destinés à accroître la participation des francophones, des femmes, des autochtones et des handicapés.

Nous espérons que nos exposés vous auront fourni une image précise de la situation actuelle et de l'évolution récente des tendances. Notre tâche d'aujourd'hui, différente, consistera à vous exposer les modifications souhaitées par la Commission et à essayer de vous faire partager notre conviction que ces changements permettraient une amélioration sensible de l'équilibre entre les cinq principes qui, comme nous l'avons exposé lors de notre première comparution, devraient être incorporés dans toute nouvelle loi sur l'emploi dans la Fonction publique. Nous allons donc vous dire, vous redire et vous répéter notre certitude que ces modifications favoriseraient l'efficacité, le mérite, l'équité, l'égalité des chances et la sensibilité.

Permettez-moi, en conclusion, d'attirer votre attention sur deux points :

- Le meilleur des systèmes de dotation et le meilleur des modes de sélection ne conviendront jamais tout le monde que le meilleur candidat a été choisi. Un grand nombre des critiques semblent se nourrir de la croyance en un favoritisme politique et bureaucratique latent. Notre Fonction publique fédérale est, à cet égard, l'un des services publics les plus sains, équipé qu'il est de garanties et de mesures de réparation des torts. La quasi-totalité des politiciens garde à son endroit la plus stricte des neutralités et résistent à la tentation d'exercer des pressions en faveur de nominations ou de promotions d'individus soumis à la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. Nous avons également la conviction que la grande majorité de ses dirigeants sont parfaitement honnêtes, et totalement motivés, et que la plupart des actes ou omissions indésirables découlent d'un manque de préparation convenable des gestionnaires et à l'insuffisance des mécanismes de partage des responsabilités. Il est tristement ironique de constater que l'on a rarement eu des services aussi attaqués que notre Fonction publique en ce moment, ses dirigeants étant accusés d'agir pour des motifs inavouables.
- Nous avons la conviction que la clé d'un traitement équitable des fonctionnaires est constituée par la qualité de leurs dirigeants, seuls à même de leur garantir un milieu de travail convenable. Si la direction ne s'attache pas à la compréhension totale des principes et méthodes de la gestion du personnel, les efforts d'une armée d'agents du personnel seront vains. Mettre sa confiance dans une masse croissante de règlements ou de dispositions légales de plus en plus rigides correspond à une vision désespérée des choses — pareille voie est sans issue. Aucune réglementation, aussi raffinée soit-elle, s'appliquant à un groupe hétérogène de 283 000 personnes ne peut éliminer abus ou distorsions. Bien au contraire, elle entraînerait encore plus d'injustices. La plupart des propositions que nous vous soumettrons auront donc pour fin de s'assurer que l'immense majorité des gestionnaires ait une connaissance étendue, une compréhension totale et le goût réel de la gestion des ressources humaines.

En ce qui concerne le Permatri, ce système deviendra à compter du 1er juin 1978, l'un des éléments du processus de concours et sera obligatoirement employé pour les dotations à tous les postes du niveau PM.6, équivalents ou supérieurs. Au niveau PM.5, ou équivalents, chacun restera libre de participer ou non au système et, outre les données normalisées qu'il contient, chacun pourra y inclure un résumé des renseignements personnels le concernant. En éliminant du système les fonctionnaires d'un niveau inférieur à PM.6, on accroîtra l'importance du système de l'affichage dans le processus de sélection.

Le système de télétransmission des avis de concours, prolongement tout naturel de l'affiche monopage, impliquera la transmission électronique d'exemplaires des offres et des exigences d'emploi à 20 centres répartis dans tout le Canada, ce qui diminuera d'autant les délais de dotation. Il permettra la diffusion de tous les avis de concours à l'échelon national, qu'il s'agisse de concours ministériels ou interministériels. Sa mise en oeuvre est prévue pour l'automne.

- Préparation d'un certain nombre de modifications précises de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, comme :
 - définition beaucoup plus précise de trois types de mutations : mutations obligatoires, mutations volontaires et mutations au sein d'un groupe de postes ayant des exigences identiques ;
 - autorisation de deux nouvelles formes de nominations temporaires d'employés n'ayant jamais bénéficié du statut ni des privilèges des fonctionnaires, et nominations de fonctionnaires à des postes d'un niveau supérieur au leur ;
 - dispositions visant à la protection de la sécurité d'emploi pour les vieux employés qui, après un stage, sont rejetés d'un poste obtenu suite à un concours.
- Malheureusement, du fait de ses autres priorités, le Gouvernement n'a pas encore eu le temps de soumettre ces modifications au Parlement.
- Révision récemment proposée de l'article 7.2 du Règlement qui traite des nominations sans concours. La Commission s'emploie à réviser le libellé de cet article afin que soient définis plus clairement les cas où il peut s'appliquer sans conteste. Elle a déjà estimé devoir retirer le pouvoir d'effectuer des nominations en vertu de cet article dans les cas où les habitudes prises lui ont semblé exagérées.
- Amélioration des contrôles des délégations de pouvoirs grâce à la création d'une Direction générale de la vérification, et la mise en oeuvre d'une nouvelle méthodologie de la vérification des dotations, dont nous pensons sincèrement qu'elle constituera le nec plus ultra en matière de vérification de la dotation.
- Efforts tendant à augmenter la qualité de la gestion du personnel au moyen, par exemple, de la mise en place d'un ensemble continu de cours de formation et de perfectionnement en gestion, aussi bien que grâce à l'utilisation des notations dans le processus de sélection.
- Mesures visant à simplifier le processus de dotation, par exemple grâce à la formation par la Commission d'un service volontaire inter-ministériel de mutation ouvert à tous les employés à plein temps nommés pour une période indéterminée, ou à la mise en application de nouvelles lignes directrices précises et d'un nouveau modèle d'affiche pour les concours de la Fonction publique (affiche monopage).
- D'autres modifications actuellement en cours concernent le Permatrî et la mise en oeuvre d'un système automatique de télétransmission des avis de concours qui servira à la diffusion des affiches et des avis de concours et d'appel.

- Le recrutement initial serait-il du ressort de ce ministère de la Fonction publique? Si oui, cela trait-il dans le sens de l'intérêt public, ou laisserait-il libre cours à des manipulations indésirables? La province de Québec penche pour la deuxième hypothèse et a créé un organisme séparé qui s'occupe du recrutement initial. L'efficacité et l'efficacité sont-elles bien servies par l'existence de deux organismes responsables de la dotation, en particulier, lorsque les décisions sur le recrutement externe ou les nominations internes sont du ressort du même centre de décision (comment combler une vacance)? La division des responsabilités entre deux organismes se traduirait-elle par des pressions favorisant l'inconséquence des critères de sélection? Comment résoudre ce problème?
- Options de la C.F.P.
- Toutes ces questions méritent un examen rigoureux. Si la restructuration comporte manifestement des avantages importants, il est bien évident qu'il faudra la favoriser. Si, par contre, les inconvénients l'emportent, il ne devrait pas être question de la recommander. Si l'on ne peut clairement définir quoi l'emporte, des avantages ou des inconvénients, il nous semble qu'avant de recommander des modifications fondamentales des structures, il convient de mettre dans la balance le coût des changements suggérés. Je ne parle pas ici seulement du coût en espèces, mais également de la perturbation que provoque immanquablement l'établissement de nouvelles structures auxquelles fonctionnaires et non-fonctionnaires devront s'habituer. Il est triste à dire, mais malheureusement vrai, que de nombreux fonctionnaires et parlementaires ne se sont pas encore adaptés aux modifications intervenues en 1967 et demandent l'aide de la Commission dans des domaines qui sont clairement du ressort du Conseil du trésor.
- Nous espérons que ces quelques exemples illustrent suffisamment la variété des points à analyser lorsque l'on parle d'intérêt public, en particulier dans le cadre des principes correspondants à cet intérêt. Je tiens ici à faire remarquer sans aucune équivoque que nous ne sommes en aucune manière opposés à des modifications importantes de la Loi, pour autant qu'elles ne remettent pas en jeu l'équilibre qui doit régner entre les cinq principes que nous avons retenus. Nous reconnaissons ouvertement que les dispositions actuelles de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, de même que les méthodes de dotation qui en découlent laissent énormément à désirer et, nous fondant sur le travail accompli par nos prédécesseurs, nous avons à cet égard engagé depuis deux ans toute une série d'actions.

qui souhaitent des changements dans ce domaine qu'il incombe de faire la preuve que ces modifications permettraient d'atteindre plus facilement les objectifs sous-jacents aux cinq principes que j'ai énoncés.

Nous n'aurions peut-être pas la même opinion sur la localisation de la fonction appel si la responsabilité de la dotation incombait à un ministère plutôt qu'à un organisme parlementaire. Il existe d'ailleurs en la matière des précédents, comme par exemple le rôle d'arbitre de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique en ce qui concerne certains aspects de la gestion du personnel.

Un ministère de la Fonction publique?

La première question qui vient tout naturellement à l'esprit à cet égard est de se demander s'il ne serait pas bon de regrouper toutes les fonctions centrales relatives au personnel de la Fonction publique fédérale au sein d'un organisme placé sous l'autorité d'un ministre (ou d'un Comité ministériel réglementaire du type Conseil du trésor). Les partisans d'un regroupement structural de cette nature parlent souvent d'un ministère de la Fonction publique dont la mise en place serait accompagnée d'un transfert des tribunaux administratifs de la Commission de la Fonction publique à un autre organisme parlementaire comme la Commission des relations de travail dans la Fonction publique.

Cette restructuration semble à beaucoup fort séduisante, peut-être surtout du fait de la logique que comporte à leurs yeux le regroupement dans un seul organisme de toutes les activités relatives au personnel. Cela paraîtrait encore plus séduisant si l'on étendait les négociations collectives à des points relatifs aux politiques et aux processus de sélection, étant donné qu'il ne conviendrait manifestement pas à un organisme parlementaire tel que la Commission de participer à des négociations. N'oublions cependant pas qu'une restructuration fondamentale, tout en résolvant souvent certains problèmes d'organisation, peut en créer toute une série d'autres, et qu'il est indispensable de déterminer si ceux que l'on a créés sont ou non plus importants que ceux que l'on a éliminés. Parmi les facteurs méritant un examen figurent les suivants:

- Selon les structures actuelles, la Commission, organisme politiquement indépendant, répond devant le Parlement des politiques et des méthodes de dotation, certaines de ces décisions étant passibles d'un appel devant les tribunaux. Avant d'envisager la modification fondamentale qui consisterait à transférer à un organisme gouvernemental, dirigé par un ministre responsable devant le Cabinet, la responsabilité des politiques et méthodes de dotation actuellement dévolues à un organisme politiquement indépendant, ne

faudrait-il pas étudier avec le plus grand soin toutes les implications possibles de cette rupture fondamentale avec un système mis en place il y a 70 ans, rodé, mis à l'épreuve et perfectionné sans relâche en vue d'éviter la politisation des processus de sélection?

- La Commission a depuis toujours eu la charge de la protection de la Fonction publique contre les interventions politiques dans les processus de sélection. Si l'on devait essentiellement se fier à la vigilance et à la puissance des associations d'employés, à qui et à quoi pourraient bien se fier les quelque 20 000 fonctionnaires qui sont exclus de négociations? Comme nos prédécesseurs, nous estimons que le risque le plus grand d'interventions politiques se situe au niveau des cadres supérieurs, en partie du fait qu'à ces niveaux les ministres sont beaucoup plus près de leur personnel, et en partie parce que celui-ci se sent bien moins incliné à emprunter les voies ordinaires pour demander réparation d'un tort. C'est l'une des raisons essentielles pour lesquelles la Commission n'a jamais délégué ses pouvoirs en matière de nomination de la plupart des cadres supérieurs.

- La mise en place d'un ministère de la Fonction publique diminuerait-elle l'influence des organismes centraux sur la gestion du personnel? Ainsi, par exemple:
 - les fonctions exercées par le Secrétaire du Conseil du trésor en matière de personnel sont parallèles à ses fonctions budgétaires. La séparation en question réduirait-elle l'influence des premières sur les secondes, ou l'influence des premières sur les ministères, du fait de l'élimination de ces fonctions de l'autorité que lui confèrent pourtant de facto ses fonctions budgétaires?
 - les fonctions exercées par la Commission dans le domaine du personnel sont facilitées du fait que la Commission détient son mandat directement du Parlement et qu'elle est autonome vis-à-vis des ministres.

Remarquons ici que l'expérience britannique d'un ministère de la Fonction publique entièrement séparé du centre de responsabilité budgétaire ne semble pas constituer une réussite éclatante.

- D'un autre côté, les fonctions relatives au personnel sortiraient-elles renforcées des activités de négociation, d'arbitrage et de jurisprudence que comporteraient les processus? Dans ce cas, la gestion du personnel de la Fonction publique fédérale deviendrait-elle plus rigide, plus légaliste? La situation existant actuellement aux États-Unis illustre bien la rigidité et le légalisme derrière lesquels peut se retrancher la gestion du personnel. Ce résultat n'irait certainement pas dans le sens de l'intérêt public, car il diminuerait l'efficacité et

Problèmes d'organisation

Tirant maintenant un trait sur les complexités inhérentes au rôle joué par les associations syndicales dans les négociations collectives, j'aimerais, toujours à la lumière des principes que j'ai déjà évoqués, traiter rapidement de deux problèmes d'organisation. Le premier est la localisation de la fonction "appel" et le second, la conception d'un ministère. Puis-je vous dire d'abord, que nous avons la conviction profonde que toute prise en compte de modifications structurales devrait suivre et refléter les décisions prises sur des problèmes de fond ou des problèmes de rôles tels que ceux dont j'ai déjà parlé. Nous avons relevé dans la déclaration faite en février 1977 par le président du Conseil privé que l'on ne demandera pas au Comité spécial de faire des recommandations concernant la structure administrative. Malheureusement, la distinction entre les recommandations relatives aux rôles et celles relatives à l'organisation est pour le moins obscure, alors que les premiers sont manifestement dans de nombreux cas liés à la structure.

Localisation de la fonction appel

En 1967, le Parlement a décidé que ce seraient des tribunaux institués par la Commission de la Fonction publique qui entendraient les appels contre les sélections et certaines autres décisions. Le Parlement en avait ainsi décidé à la suite des inquiétudes qu'avait suscitées dans l'esprit des parlementaires et autres intéressés un dilemme inhérent à ce problème.

D'un côté, en effet, il ne serait pas normal qu'existent deux antennes administratives du Parlement, dont l'une aurait pour unique fonction de vérifier le bien-fondé des décisions prises par l'autre en fonction de son mandat. D'un autre côté, le fait que l'organisme responsable de l'application d'une loi soit en même temps juge des appels formés contre cette application soulève de grandes réserves. La solution adoptée consiste à situer administrativement la fonction appel au sein de la Commission, cette dernière étant assujettie aux décisions des tribunaux d'appels. L'indépendance de ces derniers a été par la suite encore renforcée lorsque fut institué le droit pour la partie non satisfaite d'en appeler devant la Cour fédérale.

Nous pensons toujours qu'il serait difficile de retrancher des responsabilités de l'organisme chargé de la dotation la fonction de révision administrative des décisions, tant que cet organisme reste comptable de ses actions devant le Parlement. Nous voyons difficilement comment l'intérêt public bénéficierait de la multiplication d'organismes parlementaires, ou de quelle manière cela modifierait l'issue des appels étant donné la réalité effective des contrôles que rendent possibles les appels en Cour fédérale. C'est à ceux

auraient-elles sur la conscientisation de la Fonction publique ou sur la capacité des gestionnaires à se sentir et à être responsables du rendement de leurs services? Si ces modifications correspondent de toute évidence à l'intérêt public, comment se fait-il qu'elles ne soient pas encore survenues? Serait-ce à cause de l'incapacité des mécanismes actuels de consultation? S'il en était ainsi, il vaudrait peut-être mieux redéfinir ces mécanismes.

● Si l'on étendait la portée des négociations collectives, cela aurait-il des effets secondaires préjudiciables à l'intérêt public, par exemple en ajoutant encore à la rigidité déjà considérable des processus de dotation et autres? La Fonction publique a tendance, en matière de prise de décisions, à utiliser des processus beaucoup plus élaborés et formels que le secteur privé. Cela est dû en partie à la crainte de risques d'interventions politiques partisans, et en partie à celle des nombreux observateurs qui passent leur temps à surveiller le travail quotidien des fonctionnaires et sont toujours prêts à crier au scandale à partir de faits réels ou imaginaires.

● Si l'on en arrivait à un blocage entre direction et associations de personnel, par exemple sur un point particulier du processus de sélection, le Parlement estimerait-il l'intérêt public suffisamment protégé en soumettant le conflit à l'arbitrage, la décision de l'arbitre s'imposant aux deux parties? Quelles instructions seraient données à l'arbitre de façon à avoir la certitude que sa décision ne constituerait pas qu'un compromis entre deux extrêmes? Un organisme tel que la Commission de la Fonction publique régulerait des situations de ce genre mais elle, au moins, sait que de par la loi elle doit rendre compte de ses actions au Parlement.

● L'extension des négociations collectives à des domaines tels que les normes ou les processus de sélection conduirait-elle à une balkanisation de la Fonction publique, chaque syndicat bénéficiant de dispositions très différentes? À la longue, cela ne risquerait-il pas de faire obstacle à l'avancement des carrières par passage d'un groupe à l'autre?

● Comment, pratiquement, tracer une ligne entre les domaines relevant des politiques sociales de l'État et ceux relevant de la négociation collective? Serait-il par exemple réaliste que les normes de sélection soient entièrement soumises à la négociation collective alors qu'une bonne partie d'entre elles sont intrinsèquement liées à la politique du gouvernement en matière de langues officielles?

Avant de formuler des recommandations favorisant une extension des négociations collectives aux domaines qui ressortissent à la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, il est donc essentiel, à notre avis, que l'on réponde très clairement à toutes ces questions.

récente sur la gestion du personnel, aucune recommandation ne préconise leur extension aux salaires et avantages sociaux, et cela sans éveiller l'hostilité de la plupart des associations d'employés. C'est qu'elles estiment leurs membres suffisamment protégés à cet égard du fait de la règle de la comparabilité avec le secteur privé et du rôle joué par le Congrès lors de l'examen des propositions du gouvernement, propositions qui ont ensuite force de loi. A l'autre extrême, la Colombie-Britannique a légiféré en 1976 en faveur d'une extension poussée du champ couvert par les négociations collectives.

Le dilemme existant à cet égard dans la Fonction publique tient, à nouveau, aux différences fondamentales entre administration publique et secteur privé. Dans le secteur privé, l'on a généralement considéré les négociations collectives comme le moyen dont disposent les employés pour obtenir un traitement équitable de leur employeur dont, a priori, l'intérêt est de maintenir les coûts au niveau minimal (en rognant sur les salaires, les avantages sociaux, les avancements et les immobilisations en équipement de sécurité ou autre).

En ce qui concerne le secteur public, l'ensemble des postulats est quelque peu différent, surtout depuis une dizaine d'années. L'un d'entre eux est que le Parlement attache un intérêt réel au traitement équitable des fonctionnaires, ne serait-ce que parce qu'il est le garant de l'intérêt public. Un deuxième veut que si l'on transposait dans le secteur public les affrontements entre employeurs et employés du secteur privé, les conséquences seraient à la fois différentes et inadmissibles. En effet, l'"employeur" ne subit pas de pertes à proprement parler, mais le public dans son ensemble se trouve la victime d'une suppression de services que, dans la plupart des cas, personne d'autre ne peut fournir. En troisième lieu, alors que, en règle générale, un gouvernement n'est théoriquement pas menacé par une action collective de ses employés (les possibilités de faillite restent à ce niveau un spectre fort lointain), il existe des moments, souvent prévisibles (l'approche d'une élection par exemple), où un gouvernement est vulnérable car, pour des raisons politiques immédiates, il ne peut résister aux pressions syndicales. La question qui se pose est alors la suivante: est-il dans l'intérêt public que des changements à long terme soient apportés à la gestion du personnel à cause de nécessités politiques à court terme?

Du fait de cette différence des postulats entre le secteur public et le secteur privé, la plupart des gouvernements démocratiques occidentaux ne se sentaient absolument pas gênés de favoriser la négociation collective dans le secteur privé tout en la refusant aux fonctionnaires. Aux négociations sur les salaires et avantages sociaux, la plupart de ces gouvernements ont préféré diverses formules de comparabilité avec le secteur privé afin de ne

pas léser les fonctionnaires: les études en cette matière sont réalisées à titre onéreux par des bureaux de recherches jouissant d'une autonomie considérable. Afin de protéger l'intérêt public, y compris la certitude pour les fonctionnaires d'un juste traitement dans les autres domaines, les organismes législatifs ont en général limité, grâce à des dispositions détaillées, les pouvoirs discrétionnaires accordés aux dirigeants et attribué ces pouvoirs limités à une commission de la fonction publique protégée de par sa nature même contre les pressions politiques, ou celles qui accompagnent les négociations patronales-syndicales. Tenant compte, cependant, du désir tout naturel du personnel de jouer un rôle dans les décisions le concernant, des dispositions ont été prises, souvent d'ailleurs à titre légal, pour que les associations de fonctionnaires soient consultées sur les modifications envisagées.

Cela a été essentiellement le cas sur la scène fédérale jusqu'en 1967 lorsque le Parlement a décidé qu'une partie importante de la gestion du personnel (classification et formation en continuant deux éléments essentiels) serait transférée de la Commission de la Fonction publique au Conseil du trésor, et que les négociations collectives couvriraient salaires et avantages sociaux. La Chambre n'a cependant pas été jusqu'à transférer la dotation au Conseil du trésor, ni à étendre, en plus des salaires et avantages sociaux, la négociation collective à d'autres domaines de la gestion du personnel dont le Conseil du trésor devenait responsable. Il ne nous appartient pas, bien entendu, de juger si l'admission des fonctionnaires aux négociations collectives a été utile ou non à l'intérêt public. Mais nous avons constaté une préoccupation grandissante sur un point bien précis: comment harmoniser la négociation collective sur les salaires et avantages sociaux, prise dans le sens qu'elle a dans le secteur privé, avec une politique gouvernementale visant à suivre les mouvements compensateurs intervenant dans ce même secteur privé.

Avant d'envisager la possibilité d'étendre les négociations collectives à d'autres domaines (p. ex. processus de sélection et de réparation), il est d'essentiel de se poser certaines questions fondamentales:

- Quelles seraient les conséquences de cette extension? En d'autres termes, que chercheraient à obtenir les associations de fonctionnaires qu'elles ne puissent pas d'ores et déjà obtenir en vertu des dispositions légales actuelles ou par le moyen des consultations? p. ex. préférence plus marquée en faveur des fonctionnaires actuels vis-à-vis des "extérieurs"? plus grande sécurité d'emploi?
- Les modifications qu'elles voudraient obtenir correspondraient-elles à l'intérêt public? Quel effet

Chacun, pensons-nous, sera d'avis que les mutations de ces types doivent avoir lieu sans concours et sans pouvoir être contestées par d'autres fonctionnaires arguant de titres supérieurs. — Mutations dues aux besoins de la direction : p. ex. nécessité de redistribuer le personnel face à une évolution des nécessités opérationnelles de l'organisme; pour beaucoup, cela devrait théoriquement être l'une des prérogatives des gestionnaires.

— Mutations conduisant directement à une promotion :

p. ex. création de postes de perfectionnement.

— Mutations intraministérielles générales.

— Mutations interministérielles générales.

Pour ces trois derniers types, tout le monde sera d'accord pour estimer qu'elles doivent être ouvertement marquées de la plus grande équité.

Le problème que l'on rencontre ici est celui d'en arriver à définir d'une façon satisfaisante les différents types de mutations — ainsi que les mécanismes permettant de les mettre en œuvre — en donnant la primauté à l'équité, sans pour autant compliquer ou alourdir outre mesure le système de notation ni diminuer les possibilités d'action des dirigeants et l'efficacité des opérations ministérielles. Je pense que ce sera là l'un des principaux défis que vous aurez à relever.

Le troisième problème de fond est celui du poids à donner à l'ancienneté à titre de critère de sélection, en particulier en ce qui concerne les promotions... comme du reste les licenciements. La mesure dans laquelle il peut être souhaitable de faire jouer l'ancienneté dépend du point de vue où l'on se place :

- Lorsque, en matière de sélection, il est difficile de différencier nettement les candidats en fonction de leurs qualités, de leur expérience, de leurs potentialités et des autres facteurs normalement pris en compte, l'ancienneté peut, en toute justice, constituer un critère tout aussi valable que les autres, voire éliminer un excès indésirable d'importance accordée aux aptitudes personnelles. En d'autres termes, l'ancienneté se substituerait alors à d'autres critères plus directement pertinents du fait de difficultés techniques s'opposant à une définition convenable de ces derniers.

- L'on pourrait prétendre que l'ancienneté, étant une preuve qu'il importe d'apprécier la loyauté de l'employé vis-à-vis de l'organisme employeur, devrait, de par sa nature même, bénéficier d'un poids propre. La plupart d'entre nous serons d'accord pour estimer qu'entre deux candidats de valeur par ailleurs identique, l'ancienneté devrait être le facteur de sélection. Il est par contre difficile de déterminer dans quelle mesure, en dehors de ce

cas, l'ancienneté constitue en elle-même un critère décisif. Le problème fondamental est le suivant : doit-il avoir le pas sur les différences entre les aptitudes respectives des candidats. La réponse n'est pas simple. En premier lieu, la Fonction publique fédérale peu, à juste titre, s'enorgueillir du fait que, en particulier dans les catégories d'administration et service extérieur, Haute direction, et dans une certaine mesure, dans la catégorie Scientifiques et spécialistes, des fonctionnaires talentueux, doués souvent d'une énergie et d'une motivation peu communes, ont pu très rapidement accéder aux niveaux supérieurs. La disparition de cette tradition diminuerait d'autant la valeur de la Fonction publique et ferait malencontreusement disparaître chez les fonctionnaires de qualité le sentiment qu'en travaillant avec acharnement et en faisant la preuve de leur valeur, ils verront s'ouvrir devant eux les portes du succès. Cette disparition constituerait donc à la fois une négation de l'équité, de l'efficacité et de l'efficacité, tout en ayant un effet désastreux sur la conscientisation des fonctionnaires. En second lieu, si l'on doit faire jouer l'ancienneté lors des concours publics, il existe un sérieux danger que la Fonction publique ne devienne chasse gardée. Là encore, attention à la disparition de la sensibilité des fonctionnaires aux besoins du public. En troisième lieu, enfin, la prise en compte de l'ancienneté en tant que telle soulève de difficiles problèmes d'application. S'agirait-il de l'ancienneté totale dans la Fonction publique fédérale, de celle dans le groupe professionnel, de celle dans le ministère? L'ancienneté devrait-elle jouer concurremment à l'ampleur ou à la durée de l'expérience? Dans ce cas, le jeu n'est-il pas faussé du fait de la redondance entre les deux facteurs?

Il nous apparaît donc essentiel de déterminer avec la plus grande clarté les résultats possibles de l'adoption de l'ancienneté comme critère essentiel en matière de sélection, et de définir avec le plus grand soin le poids de chacun des facteurs relatifs à la notation pour tout groupe où l'on pense que l'ancienneté devrait ipso facto constituer l'un d'entre eux, de façon à ce qu'elle ne devienne pas le facteur dominant.

Problèmes de rôles

Nous allons maintenant passer en revue les problèmes de rôles en commençant par le point sans doute le plus critique vis-à-vis des cinq règles que j'ai énoncées : le rôle des négociations collectives.

Comme nous le savons tous, la nature des négociations collectives varie énormément suivant les juridictions. Aux États-Unis par exemple, les fonctionnaires ne peuvent négocier que dans des limites étroitement définies. En dépit d'une étude

— l'importance de l'effet qu'aurait la suppression de cette disposition sur la qualité du personnel que les ministres et le chef de l'opposition pourraient recruter.

En fait, bien qu'un certain nombre d'associations de fonctionnaires puissent souhaiter l'élimination de cette disposition, un grand nombre de parlementaires estiment que, bien au contraire, il faudrait l'étendre à leur personnel.

● *recrutement postsecondaire et recrutement des cadres supérieurs*: la Fonction publique a besoin d'un influx raisonnable de gens de l'extérieur possédant des talents peu communs, de gens pouvant lui apporter des points de vue et des connaissances nouvelles. De même, il est indispensable que les fonctionnaires, quels que soient leurs qualités et titres *officiels*, bénéficient de possibilités raisonnables d'accéder à n'importe quel niveau de la Fonction publique correspondant à leur efficacité. Bien qu'elle soit loin d'être parfaite, la Fonction publique fédérale n'a rien à envier à personne à cet égard. Ainsi par exemple, au cours des années récentes, 15 à 20% des nouveaux cadres de haute direction (SX) sont venus de l'extérieur, du monde des affaires, des gouvernements provinciaux ou de l'enseignement.

De leur côté, les fonctionnaires ont bénéficié au minimum de 80% des ouvertures à ce niveau. Tous les ans, un certain nombre des meilleurs diplômés des universités ou des collèges entrent dans les catégories Administration et service extérieur, Scientifiques et spécialistes et Techniciens grâce au Programme de recrutement postsecondaire. Cette année, 1 362 des 29 074 demandeurs d'emplois ont été ainsi recrutés. De la même manière, les fonctionnaires des catégories de soutien ont bénéficié de chances réelles d'accéder à des catégories mieux payées. Ainsi, en 1975, 45% des nouveaux membres de la catégorie Administration et service extérieur étaient formés de plus de 3 000 employés de bureau. Il est également à retenir que 10,6% des cadres de haute direction actuels ont atteint ce niveau sans posséder aucun diplôme universitaire. (Aux Etats-Unis, ce chiffre est de 8%).

Nous estimons que de nombreux arguments militent en faveur de cette politique de la porte ouverte à un recrutement public de cet ordre d'importance à ces endroits clés, et cela afin d'apporter en permanence un sang neuf à la Fonction publique. Le recrutement externe est l'un des meilleurs moyens de recruter des gens hautement qualifiés provenant de groupes qui n'ont jamais eu beaucoup de chances de participer aux activités administratives, situation qui préoccupe vivement le gouvernement aussi bien que tous les parlementaires, quel que soit leur parti. Nous ne pensons vraiment pas que ces mêmes parlementaires pourraient se réjouir d'apprendre que, pour ces groupes, le seul moyen d'entrer dans la

Fonction publique soit de réussir à s'infiltrer au niveau le plus bas de l'échelle salariale. Si nous disposons de moyens de sélection permettant de déterminer les potentialités d'avancement de chacun, nous favoriserions volontiers l'idée que le niveau d'entrée dans la catégorie Administration et service extérieur soit considéré comme un niveau de formation dotable selon le mérite, sans préférence entre fonctionnaires et non-fonctionnaires, simplement parce que les uns ou les autres posséderaient un diplôme universitaire. Si l'on retient cette idée, nous pensons que non seulement il continuerait à y avoir une progression interne normale à partir de la base et un recrutement extérieur raisonnable, mais que les fonctionnaires ainsi promus seraient les plus méritants et non les chanceux dont les postes seraient reclassifiés. (Ainsi, par exemple, au cours des derniers neuf mois de 1976, 36% des entrées dans le groupe Administration provenaient de reclassifications de postes de la catégorie Soutien administratif, de même que pour 30% des entrées dans le groupe FI).

Mutations

Les mutations latérales ont représenté en 1976 plus d'un tiers de toutes les nominations internes; la plupart d'entre elles se font sans concours (60%). Un grand nombre de carrières doivent peu ou prou leur succès à une ou des mutations ayant entraîné un perfectionnement. La Commission estime et a toujours estimé que, quels que soient leur nombre et leur rythme, ces mutations ne comportant aucune modification de traitement ne lésent en rien les autres fonctionnaires et ne justifient donc pas un droit d'appel, sauf dans les cas où elles sont le résultat d'un concours.

Les controverses sont cependant très nombreuses à cet égard, du fait en particulier de la diversité des motifs présidant à ces mutations. On peut en gros les classer en neuf catégories:

- mutations dues à des raisons humanitaires: p. ex. pour raisons médicales ou familiales.
- Mutations dues à des priorités: p. ex. employés excédentaires ou mis à pied
- échecs à la formation linguistique
- employés de retour d'un congé (de perfectionnement, de détachement auprès d'un organisme international, etc.)
- impératifs de la décentralisation.
- Mutations constituant l'une des conditions de la nomination à un groupe professionnel: p. ex. condition d'entrée dans le groupe EL ou FS.
- Mutations pour rendement insuffisant: p. ex. lorsqu'un employé est mal utilisé et devrait être muté et non rétrogradé, ou renvoyé.
- Mutations pour incompatibilité de caractères: p. ex. conflits de personnalité revêtant une ampleur telle qu'il faut procéder à diverses mutations.

3. *Égalité d'accès à l'emploi*. Les Canadiens sont en droit de s'attendre à une égalité des possibilités d'accès à la Fonction publique. Les politiques et méthodes d'emploi officielles doivent impérativement y contribuer et favoriser cette égalité des chances (sauf, bien entendu, dans les cas où certains groupes bénéficient clairement de par la Loi d'un traitement préférentiel).

4. *Équité*. L'équité doit être une des caractéristiques des politiques et méthodes d'emploi dans la Fonction publique, les fonctionnaires étant ouvertement traités avec justice et impartialité.

5. *Mérite*. Depuis plus de soixante-dix ans, la règle du mérite a constitué la pierre d'assise des recrutements et des avancements dans la Fonction publique. Par mérite, l'on entend l'appréciation objective des candidats à partir de leurs qualités, par exemple les connaissances pertinentes, l'expérience et le rendement professionnel. Les politiques et méthodes conçues pour veiller à l'application de la règle du mérite ont changé au cours des années en s'adaptant à l'évolution des circonstances et des valeurs. Elles devraient continuer à permettre recrutements et avancements selon les mérites de chacun, mais tenir compte des impératifs que comportent les autres principes ci-dessus.

L'introduction de ces derniers dans la Loi mettrait l'accent sur les points à prendre en compte lors de l'établissement des politiques, des processus et des méthodes relatifs à la gestion du personnel et éliminerait toute conception erronée suivant laquelle ils favoriseraient un principe aux dépens des autres.

Si, comme nous, vous pensez que l'emploi dans la Fonction publique devrait être soumis à ces règles, ces dernières pourraient amener toute la rigueur nécessaire dans les débats qui devraient s'organiser quant au bien-fondé des politiques, des méthodes, voire des dispositions pratiques actuelles en cours. Si vous le permettez, je vous donnerai à cet égard quelques exemples regroupés en trois grandes catégories : problèmes de fond, rôles, organisation.

Problèmes de fond

En ce qui concerne les problèmes de fond, nous examinerons trois points principaux : concours restreints contre concours publics, mutations, poids à accorder à l'ancienneté lors de la sélection.

Concours restreints et concours publics

Conformément à la Loi, la Fonction publique fédérale a toujours eu comme règle de donner la préférence aux fonctionnaires pour combler les postes vacants plutôt que de faire appel à des candidats de l'extérieur. L'on en a la preuve lorsque l'on constate que, mis à part le recrutement dans les groupes situés tout au bas de l'échelle salariale, plus des trois quarts des nominations de 1976 ont été faites à titre interne.

Il s'agit là, bien entendu, d'une règle générale qui n'a rien d'absolu. Un certain recrutement externe a lieu à des niveaux se situant au-dessus du bas de l'échelle salariale, que se soit en vertu de la Loi ou des politiques de recrutement. On y trouve :

- *préférences locales* : lorsqu'intervient une vacance dans un groupe professionnel et qu'il n'existe pas dans la région de concours de fonctionnaire qualifié pour le poste, la Loi prévoit, pour certains groupes, que le recrutement peut s'effectuer hors de la Fonction publique dans la région en question. Cela correspond à la règle de l'efficacité, car l'opération revient beaucoup moins cher que le déplacement venant d'une autre région du pays. Elle répond également à la règle de la sensibilité aux besoins, du fait que le recrutement de quelqu'un appartenant à la collectivité locale améliorera très probablement les relations avec cette dernière. Cette manière de faire risque cependant de soulever un problème connexe : partant de la règle de l'équité, l'on peut très bien contester le fait qu'un ministère puisse recruter parmi les non-fonctionnaires, avant de faire appel aux candidats possibles existant dans un autre ministère situé dans la même région, en particulier pour les postes du bas de l'échelle.

- *préférence au personnel ministériel* : il semble logique de dire que, pour relever la qualité de la Fonction publique, et cela dans un sens plus large que ne le fait la Loi, il est important que les ministres, aussi bien que le chef de l'opposition, puissent attirer dans leurs services du personnel de qualité. Cela se fait quelquefois par détachement de fonctionnaires mais, dans la plupart des cas, les hommes politiques ont besoin de pouvoir persuader des gens de valeur de venir à Ottawa. L'on a estimé nécessaire dans le passé de pouvoir offrir à ces personnes des possibilités d'entrer dans la Fonction publique, à des postes répondant à leurs qualités. Bien que cela déplaçait à un certain nombre d'associations de fonctionnaires, qui n'aiment pas cette disposition parce qu'elle permet de faire combler par quelqu'un d'autre un poste qui aurait pu ou dû revenir à l'un des leurs, il n'y a eu que de rares cas d'appel au nom de la préférence ministérielle. La plupart de ceux qui entrent dans la Fonction publique le font en passant les concours normaux à partir des compétences qu'ils possèdent. Cette disposition relative à la préférence ministérielle devrait-elle être éliminée de la Loi ? Pour y répondre, il faudra déterminer avec soin :

- la gravité de l'effet du nombre de recrutements effectués en vertu de cette disposition sur le moral et les possibilités d'avancement des fonctionnaires ;
- l'apport possible de ces "extérieurs" à la Fonction publique, en ce qui a trait notamment à la sensibilisation de ceux qui sont appelés à élaborer des programmes, aux réalités ministérielles et parlementaires ;

Durant les trois jours qui viennent, nous avons l'intention de vous faire part de nos sentiments sur le milieu administratif, de vous mentionner un certain nombre de facteurs qu'il convient, selon nous, de garder à l'esprit lorsque l'on étudie des propositions de changements, et, enfin, de vous présenter une série d'exposés détaillés sur les méthodes et les processus actuellement employés par la Commission en ce qui a trait à la dotation, aux appels et enquêtes, à la vérification et à la formation. Nous savons, et en sommes heureux, que vous avez l'intention de nous demander, ainsi qu'aux cadres supérieurs de la Commission, notre avis sur les impressions et sentiments que vous entreteniez alors que vous avez accepté de diriger les travaux de ce Comité et sur les témoignages que vous aurez entendus à ce jour. Nous sommes à votre entière disposition, comme nous le serons lorsque vous nous inviterez plus tard, si tel est votre bon plaisir, à formuler un éventail de propositions précises.

Nous souhaitons vivement que les parlementaires, cadres, associations professionnelles et fonctionnaires de tous niveaux vous exposent en détail les points de vue si divers dont nous avons pris connaissance depuis deux ans. Vous pourrez ainsi vous faire une idée précise de la diversité des opinions sur un grand nombre des problèmes que vous allez devoir étudier. Nous savons que vous n'avez pas la prétention de tous les résoudre d'un coup de baguette magique. Cela est tout à fait naturel, surtout lorsque l'on songe que parmi ceux qui, en 1967, avaient débattu du projet de loi, l'avaient analysé puis, enfin, formulé, figuraient certains des parlementaires et des hauts fonctionnaires les plus brillants de l'époque, comme l'a d'ailleurs prouvé la suite de leurs carrières.

À notre avis, la difficulté fondamentale en la matière tient à la nature même du rôle de la Fonction publique en régime démocratique, en même temps qu'aux différences à la fois subtiles et importantes qui marquent la situation dans laquelle se trouvent les fonctionnaires vis-à-vis de leurs homologues du secteur privé où règne la loi de la concurrence. Il est donc très important de résister à la tentation d'adopter d'emblée des méthodes mises en oeuvre dans d'autres secteurs, aussi tentantes qu'elles puissent paraître lorsque l'on entend un panegyrique de leur succès dans d'autres milieux. Il est probable que cette attitude sera celle de certains gestionnaires ou de certains syndicalistes qui, trop souvent, ont tendance à reléguer les différences aux oubliettes et à ne mettre en relief que certains critères bien choisis, communs à l'ensemble du secteur privé.

L'intérêt public

Nous sommes d'avis que toute nouvelle proposition devrait être examinée en fonction de l'intérêt public. C'est là, selon nous, le critère fondamental, bien plus important que les intérêts des employés,

ceux de la gestion et même ceux du gouvernement du jour. Le terme "Fonction publique", à cet égard, dit bien ce qu'il veut dire. Compte tenu, en particulier, de la non-confiance qu'ont actuellement les Canadiens dans les organismes qui ont pour mission de les servir, vous allez avoir le redoutable honneur de devoir faire ouvertement au gouvernement des recommandations reconnues que les qualités de nos politiques et méthodes actuelles. Peut-être, alors, les Canadiens verront-ils la Fonction publique fédérale sous un éclairage plus nuancé.

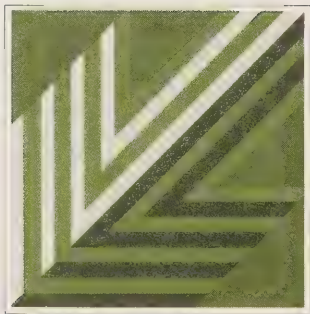
Mais... qu'est-ce que "l'intérêt public"? Si nous nous contentons de lire scrupuleusement la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique adoptée par le Parlement, qui est le garant de l'intérêt public, peut-être serons-nous portés à dire que, en matière de dotation et de gestion du personnel, l'intérêt public se limite à l'observation de la règle du mérite et de l'égalité des chances. Si l'on pousse plus avant cet examen, l'on peut constater un certain souci de l'équité et de la prise de décisions correspondant à "l'intérêt de la Fonction publique". Nous avons la conviction profonde que l'intérêt public est bien autre chose que celui de la Fonction publique. Aussi insistons-nous sur le fait que toute proposition de reformulation de la Loi devrait être beaucoup plus explicite sur les principes régissant l'emploi dans l'Administration, de façon à ce qu'en toute connaissance de cause le Parlement puisse les avaliser ou les modifier avant l'adoption d'une nouvelle Loi sur l'emploi dans la Fonction publique.

La gestion du personnel

Les règles du jeu

À notre avis, l'intérêt public exige que les politiques, les processus et les méthodes présidant à l'emploi dans la Fonction publique reposent sur cinq principes fondamentaux:

1. *Efficacité et efficacité.* La raison d'être de la Fonction publique est de former programmes et services administratifs et, une fois qu'ils ont été approuvés, de les mettre en oeuvre avec efficacité et efficacité. Il est donc essentiel que les politiques et les méthodes d'emploi y correspondent et permettent aux gestionnaires d'embaucher, d'utiliser, de motiver et de perfectionner toutes les ressources humaines dont ils ont besoin.
2. *Sensibilisation.* Les Canadiens s'attendent, très normalement, à ce que les services fournis par leur gouvernement répondent à leurs besoins et à leurs préoccupations. Il est à cet égard essentiel que la Fonction publique soit sensible aux besoins des particuliers et des collectivités. Les politiques et méthodes d'emploi peuvent et doivent jouer en ce domaine un rôle déterminant en garantissant que, grâce à leur formation, leurs connaissances et leur expérience, les fonctionnaires comprendront sans difficulté les problèmes des différents groupes dont se compose la société canadienne.



Monsieur le Président,

Je ne saurais vous dire combien la Commission de la Fonction publique du Canada est heureuse de savoir le Comité spécial maintenant opérationnel. Prenant en cela le relais de nos prédécesseurs, mes collègues et moi-même avons, comme vous le savez, appuyé sans réserve la révision de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique dès que l'a suggérée le Comité parlementaire mixte qui a étudié le Rapport Finkelman sur la révision de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique.

Notre attitude en la matière repose sur deux convictions. En premier lieu, depuis l'adoption de la Loi il y a déjà dix ans, la Fonction publique a évolué d'une façon marquée et il est nécessaire de la regarder d'un oeil neuf. Cela ne signifie pas qu'il faille systématiquement modifier les dispositions de la Loi, mais bien plutôt la réexaminer à fond et sans parti-pris, — de même que son application, — afin de déterminer avec le plus grand soin les modifications dont cet examen aura révélé la nécessité. En second lieu, nous sommes persuadés qu'il serait impossible de procéder à une enquête approfondie en l'absence d'un comité spécial composé de personnalités éminentes se consacrant à plein temps à cette tâche.

Conformément à une recommandation du Comité parlementaire mixte sur les relations employeur/employés dans la Fonction publique, il a été officiellement décidé en février 1977 de former un Comité spécial de l'examen de la gestion du personnel et du principe du mérite qui, du fait même, se livrera à un réexamen fondamental de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. Ce comité est composé de trois membres: l'un nommé sur recommandation des associations de personnel de la Fonction publique (M. Des Davidge, coprésident du Conseil mixte de la Fonction publique du Canada et ancien chef du groupe de la Fonction publique canadienne de la Fraternité internationale des travailleurs de l'électricité), un autre nommé sur recommandation de la Fonction publique (M. Bruce Brittain, sous-ministre des Anciens combattants) et d'un président nommé en accord avec les deux parties (M. Guy D'Avignon, ex-président du tribunal antidumping). Ce comité spécial a commencé ses audiences au début de 1978 et devrait déposer ses constatations et recommandations au début de 1979.

Entre autre, sont intervenus depuis deux ans un certain nombre de faits comportant des implications importantes directement liées à la gestion des ressources humaines dans la Fonction publique. Parmi eux:

- l'entrée en vigueur de la Loi sur les droits de la personne et la mise en place de la commission canadienne des droits de la personne;
- la révision des politiques gouvernementales relatives aux langues officielles, afin d'atteindre les objectifs de la Loi sur les langues officielles de 1969 et de répondre à la résolution parlementaire de 1973;
- l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi sur le Vérificateur général et l'exécution par ce dernier du mandat élargi qui lui confie l'examen de la rentabilité des dépenses publiques;
- la création d'un Bureau du Contrôleur général et la nomination de ce dernier;
- le gel des appointements des cadres de haute direction, suivi de l'abolition progressive des contrôles anti-inflation;
- l'adoption de mesures gouvernementales spéciales de limitation des dépenses;
- la mise en oeuvre de politiques relatives à l'emploi et à l'avancement des femmes, l'emploi des autochtones et celui des handicapés dans la Fonction publique canadienne;
- les mesures de décentralisation et de relocalisation.

- Tous ces développements, aussi bien que les nouvelles initiatives prises par le Secrétariat du Conseil du trésor et la Commission de la Fonction publique en matière de
- vérification des classifications et dotations;
- formation et perfectionnement;
- communications internes;

— sensibilisation des ministères et organismes gouvernementaux aux besoins exprimés par le public;

— évaluation de l'efficacité et de l'efficacite; etc.

comportent des implications importantes ayant des effets directs sur les processus de dotation et de gestion du personnel dans la Fonction publique. Pour tous les responsables de ces nombreux secteurs, le défi majeur est de prendre des décisions homogènes s'harmonisant avec les objectifs fondamentaux du système à savoir: l'émergence d'une fonction publique efficiente, efficace, équitable et sensible aux besoins et aux aspirations de tous les Canadiens.

Lors de notre première comparution devant le Comité D'Avignon, nous avons évoqué les principes de base auxquels, à notre avis, les politiques et méthodes de dotation et de gestion du personnel doivent se conformer; nous avons également exposé un certain nombre de considérations générales qui, nous semble-t-il, doivent être prises en compte à l'occasion de ce réexamen fondamental. Lors de notre deuxième comparution, nous sommes pour le moment parvenus en ce qui concerne les principes orientations que devront prendre les politiques et méthodes relatives à l'emploi, afin de faire face aux problèmes concrets que nous avons décelés, tout en répondant aux principes et objectifs intangibles de la Fonction publique.

Malgré leur apparente précision, les propositions formulées lors de notre deuxième comparution ne constituent, et c'est ainsi qu'il faut les prendre, qu'une amorce des réponses possibles aux questions que nous posons. Elles ne constituent en rien un plan d'action précis visant à l'application de nos idées. Bien qu'un grand nombre de ces propositions aient fait l'objet d'analyses approfondies et de consultations poussées, d'autres conclusions nécessitent des études et des essais soigneux avant de pouvoir les finaliser et les traduire en propositions de mesures politiques et administratives précises. Cela ne pourra se faire que grâce à des recherches et des analyses communes effectuées de concert avec tous les intéressés. Nous sommes persuadés que le Comité spécial jouera à cet égard un rôle de premier plan.

Edgar Gallant

Anita Szlczak



Le présent document a pour but de fournir à tous les intéressés un récapitulatif de l'ensemble des avis que la Commission de la Fonction publique a exprimés devant le Comité spécial de l'examen de la gestion du personnel et du principe du mérite. Ce récapitulatif n'est pas, n'a jamais voulu être, un avant-projet de la future Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. Il fournit simplement un cadre de réflexion et des perspectives pour un réexamen lucide et, nous en sommes persuadés, productif, du système du mérite et de la gestion du personnel au sein de la Fonction publique canadienne. Il indiquera aussi, nous l'espérons, les orientations qui ont présidé à l'établissement de nos politiques, compte tenu des prescriptions actuelles de la Loi.

La Fonction publique canadienne procède actuellement à une révision tous azimuts du mode de gestion de ses ressources humaines. Les constatations et recommandations émanant de cet examen devraient, logiquement déterminer les règles du jeu qui prévaudront à partir des années 80. L'on peut donc considérer les années 1978 et 1979 comme une période de transition qui favorisera l'émergence d'un système de gestion du personnel de haute qualité dont dépend la valorisation maximale des services fédéraux.

On se rappellera que, dans ce domaine, les années 1975 et 1976 ont été respectivement marquées par la publication du rapport Finkelstein et de celui du Comité mixte Chambre des communes-Sénat sur les relations employeur/employés dans la Fonction publique fédérale. Les développements qui sont intervenus depuis la parution de ces rapports et les différentes études qui ont été entreprises depuis lors ont, manifestement un impact direct sur de nombreux aspects de cette gestion des ressources humaines. Il faut en tenir compte.

Suite à la publication des rapports 1975 et 1976 du *Vérificateur général*, une Commission royale d'enquête a été constituée afin d'examiner l'administration des fonds publics et les responsabilités afférentes, puis de rendre compte de ses constatations. Placée sous la présidence de M. Allen Lambert, cette commission a rédigé un rapport provisoire en novembre 1977, et devrait déposer son rapport définitif en décembre 1978. Etant donné les relations étites entre, d'une part, la gestion du personnel et, d'autre part, l'organisation et l'imputabilité de la gestion financière, il est probable que les recommandations de la Commission Lambert auront des répercussions sur la gestion du personnel dans la Fonction publique fédérale.

Table des matières	
La gestion du personnel à la	Page
croisée des chemins	5
Déclaration liminaire du président de la C.F.P.	9
□ L'intérêt public	11
□ La gestion du personnel	11
Les règles du jeu	11
1. Efficience et efficacité	11
2. Sensibilisation	11
3. Egalité d'accès à l'emploi	12
4. Equité	12
5. Mérite	12
Problèmes de fond	12
Concours restreints et	12
concours publics	12
● préférences locales	12
● préférence au personnel ministériel	12
● recrutement postsecondaire et	13
recrutement des cadres supérieurs	13
Mutations	13
Ancienneté	14
Problèmes de rôles	14
Négociations collectives	14
Problèmes d'organisation	16
Localisation de la fonction appel	16
Un ministère de la Fonction publique?	17
□ Opinions de la C.F.P.	18
□ Conclusions	20
Propositions de modification des	
dispositions légales et des méthodes	
administratives actuelles que la	
Commission estime dignes de	
considération	
□ Deux grands groupements	21
24	24
25	25
25	25
Introduction	25
Dispositions relatives aux	27
cadres supérieurs	27
Propositions intéressant les cadres	31
intermédiaires et subalternes	31
Conclusions touchant les	33
gestionnaires	33
Les non-gestionnaires	34
Introduction	34
Dispositions générales	34
Une politique explicite en	40
matière de recrutement externe	40
Conclusions touchant les	41
non-gestionnaires	41
Commentaires touchant certaines	
préoccupations syndicales	43
Personnel assujéti à la Loi	43
sur l'emploi dans la	43
Fonction publique	43
Réparation des torts en	45
matière de dotation	45
Evolution des rôles et des structures	49
Conclusions générales	51
Annexe A	53
Annexe B	57

On peut obtenir des exemplaires du présent
document en s'adressant à la

Direction de l'information
Direction générale des services et systèmes de
gestion

Commission de la Fonction publique du Canada
300, ouest, avenue Laurier

Ottawa (Ontario)
K1A 0M2

© Ministre des Approvisionnements et Services
Canada, juin 1978

Fonction publique et intérêt public

Exposé au Comité spécial de l'examen de la
gestion du personnel et du principe du mérite
des vues de la Commission de la Fonction
publique du Canada

Fonction publique et intérêt public

Commission de la fonction publique
Public Service Commission
of Canada

